

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRIBUNAL OBRACHUNKOWY



Na mocy art. 248 ust. 1 i 4 Traktatu WE oraz art. 129 i 143 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, ostatnio zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1525/2007 z dnia 17 grudnia 2007 r., oraz art. 139 i 156 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju

Trybunał Obrachunkowy Wspólnot Europejskich na posiedzeniu w dniu 24 i 25 września 2008 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE**za rok budżetowy 2007**

Sprawozdania, wraz z odpowiedziami instytucji na uwagi Trybunału, zostały przekazane organowi odpowiedzialnemu za udzielanie absolutorium z wykonania budżetu oraz innym instytucjom.

Członkami Trybunału Obrachunkowego są:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (prezes), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWARD, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU

(2008/C 286/01)

SPIS TREŚCI

Strona

Wstęp	7
Rozdział 1 — Poświadczenie wiarygodności oraz informacje uzupełniające	9
Rozdział 2 — System kontroli wewnętrznej Komisji	39
Rozdział 3 — Zarządzanie budżetem	65
Rozdział 4 — Dochody	81
Rozdział 5 — Rolnictwo i zasoby naturalne	101
Rozdział 6 — Spójność	139
Rozdział 7 — Badania naukowe, energia i transport	157
Rozdział 8 — Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	175
Rozdział 9 — Edukacja i obywatelstwo	195
Rozdział 10 — Sprawy gospodarcze i finansowe	209
Rozdział 11 — Wydatki administracyjne i inne	227
Załącznik I — Informacje finansowe dotyczące budżetu ogólnego	245
Załącznik II — Wykaz sprawozdań specjalnych przyjętych przez Trybunał Obrachunkowy od ostatniego sprawozdania rocznego	271

WSTĘP

0.1. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją UE, ustanowioną na mocy Traktatu w celu sprawowania kontroli nad finansami UE. Jako zewnętrzny kontroler UE przyczynia się do poprawy zarządzania finansami UE i pełni rolę niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli Unii Europejskiej. Więcej informacji na temat Trybunału można znaleźć w jego rocznym sprawozdaniu z działalności, które wraz ze sprawozdaniami specjalnymi na temat konkretnych zagadnień oraz opiniami w sprawie wniosków legislacyjnych znajduje się na stronie internetowej Trybunału: www.eca.europa.eu.

0.2. Niniejszy dokument dotyczący roku budżetowego 2007 zawiera trzydzieste pierwsze sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Wraz ze sprawozdaniem przedstawiono odpowiedzi Komisji lub, w stosownych przypadkach, innych instytucji i organów UE. Europejskie Fundusze Rozwoju omówiono w osobnym sprawozdaniu rocznym.

0.3. Budżet ogólny UE przyjmowany jest rokrocznie przez Radę i Parlament Europejski. Sprawozdanie roczne Trybunału stanowi podstawę procedury udzielenia absolutorium, która kończy roczną procedurę budżetową. Najważniejszą część niniejszego sprawozdania to poświadczenie wiarygodności dotyczące rocznych sprawozdań finansowych Wspólnot Europejskich oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

0.4. Rozdział 1 sprawozdania zawiera wspomniane poświadczenie wiarygodności oraz dodatkowe informacje uzupełniające. W rozdziale 2 omówiono system kontroli wewnętrznej Komisji, natomiast rozdział 3 poświęcony jest zarządzaniu przez nią budżetem za rok 2007. W pozostałych rozdziałach — od 4 do 11 — przedstawiono dochody budżetu oraz różne obszary wydatków w postaci grup obszarów polityk.

0.5. Każdy z rozdziałów od 4 do 11 składa się z następujących elementów:

- streszczenie i analiza wyników prac kontrolnych przeprowadzonych w kontekście poświadczenia wiarygodności, w formie ocen szczegółowych danej dziedziny budżetu,
- sprawozdania na temat postępów w realizacji zaleceń wydanych przez Trybunał i władze budżetowe, sformułowanych w następstwie poprzednich kontroli.

0.6. Oceny szczegółowe oparte są przede wszystkim na ocenie funkcjonowania głównych systemów nadzoru i kontroli odnoszących się do dochodów i wydatków oraz na wynikach przeprowadzanych przez Trybunał badań transakcji. Przeprowadzona przez Trybunał ogólna ocena wszystkich tych elementów stanowi podstawę poświadczenia wiarygodności.

0.7. Oprócz zaleceń odnoszących się do konkretnych obszarów opisanych w poszczególnych rozdziałach na temat dochodów i wydatków, zalecenia o charakterze bardziej przekrojowym Trybunał sformułował w pkt 1.52–1.54, 2.41, 2.42, 3.29, 3.32 i 3.33.

Szerzej zakrojone podejście Trybunał przyjął przy okazji włączenia się w prowadzony aktualnie przegląd budżetu UE, zainicjowany przez Komisję w 2007 r. W opinii Trybunału podczas tego przeglądu należy zająć się jakością transakcji budżetowych UE, czyli ich legalnością, prawidłowością oraz maksymalnie gospodarnym wykorzystaniem dostępnych środków, a także priorytetami wydatków oraz przestrzeganiem zasady sprawiedliwości przy ich dokonywaniu. Ponadto Trybunał:

- z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Komisji, że wydatkowane środki UE muszą przynosić Unii wartość dodaną oraz apeluje, aby kryterium to zostało wyrażone w sposób bardziej klarowny,
- wylicza podstawowe zasady, które należy stosować w rozwiązaniach dotyczących wydatkowania środków UE: jasność celów, uproszczenie, realizm, przejrzystość i rozliczalność,
- zaleca, aby władze polityczne przy okazji opracowywania programów wydatków były gotowe podejść do zagadnienia w sposób zdecydowany, na przykład poprzez przeformułowanie tych programów w sposób pozwalający skoncentrować się na ich wynikach, poprzez krytyczne przeanalizowanie właściwego stopnia swobody działania w zakresie zarządzania programami na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, a także poprzez lepsze zastosowanie pojęcia dopuszczalnego ryzyka,
- zwraca uwagę na fakt, że istnieje wyraźna potrzeba uproszczenia i wyjaśnienia systemów zasobów własnych, z których budżet jest finansowany.

0.8. Za wykonanie budżetu odpowiedzialna jest Komisja. Jednakże państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia wykorzystania środków zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. Istnieje tendencja, aby zwiększać rolę państw członkowskich, a także niejednokrotnie najwyższych organów kontroli (NOK), w zakresie nadzoru i kontroli finansów UE. Na przykład w roku 2007 państwa członkowskie były po raz pierwszy zobowiązane przedstawić roczne podsumowania dostępnych audytów i deklaracji.

0.9. Jak stwierdzono w opinii Trybunału nr 6/2007, roczne podsumowania, jak również deklaracje wydawane przez państwa członkowskie na zasadzie dobrowolnej inicjatywy, a także decyzje niektórych krajowych organów kontroli o skontrolowaniu tych deklaracji mogłyby przyczynić się do poprawy zarządzania funduszami UE oraz ich kontroli. Trybunał ustalił, że w odniesieniu do roku 2007 Komisja w odpowiedni sposób nadzorowała

procedurę związaną z rocznymi podsumowaniami (zob. pkt 2.19 i 2.20). Jednakże ze względu na rozbieżności w ich prezentacji oraz częsty brak poświadczenia ich kompletności i dokładności, podsumowania te nie mogą być jeszcze traktowane jako podstawa wiarygodnej oceny funkcjonowania systemów kontroli.

0.10. Trybunał stara się korzystać z wyników prac krajowych NOK w zakresie krajowych deklaracji pod warunkiem spełnienia wymogów przedstawionych w jego opinii. Zasadniczo Trybunał ma zamiar usprawnić współpracę z krajowymi NOK zarówno poprzez opracowywanie wspólnych standardów kontroli dostosowanych jednocześnie do specyfiki UE i do krajowych organów kontroli, jak i poprzez dwustronną współpracę z poszczególnymi NOK. Ostatnim pozytywnym przykładem takiej współpracy jest sprawozdanie specjalne w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od towarów i usług (nr 8/2007), gdzie

znalazły się odwołania do szeregu sprawozdań przygotowanych przez krajowe NOK.

0.11. Od 2005 r. budżet ogólny zorganizowany jest wyłącznie wokół obszarów polityki wydzielonych w ramach budżetowania zadaniowego. W tym roku w celu odzwierciedlenia zarówno tej zmiany, jak i wejścia w życie nowych ram finansowych Trybunał zmodyfikował strukturę swojego sprawozdania. Także w tym roku po raz pierwszy każda z ocen szczegółowych skoncentrowana jest wokół grup polityk wydzielonych w ramach budżetowania zadaniowego, jak przedstawiono w tabeli 1.2. W efekcie wprowadzone zostały dwie nowe oceny szczegółowe: jedna dotyczy edukacji i obywatelstwa, a druga spraw gospodarczych i finansowych (wcześniej przedstawianych w ramach „polityk wewnętrznych”). Ponadto scalono dwie poprzednie oceny (pomoc przedakcesyjna i działania zewnętrzne) w jedną ocenę dotyczącą pomocy zewnętrznej, rozwoju i rozszerzenia.

ROZDZIAŁ 1

Poświadczenie wiarygodności oraz informacje uzupełniające

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Trybunał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie	I–XII
Opinia na temat wiarygodności rozliczeń	VII–VIII
Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń	IX–XII
Informacje uzupełniające poświadczenie wiarygodności	1.1–1.54
Wstęp	1.1–1.5
Wiarygodność rozliczeń	1.6–1.31
Ogólny kontekst	1.6–1.8
Zakres kontroli i podejście kontrolne	1.9
Kolejne kroki podjęte w celu ugruntowania przejścia na rachunkowość memoriałową	1.10–1.18
Skonsolidowane sprawozdanie finansowe na dzień 31 grudnia 2007 r.	1.19–1.20
Skonsolidowany bilans na dzień 31 grudnia 2007 r.	1.21–1.26
Skonsolidowany rachunek dochodów i wydatków	1.27–1.28
Inne zagadnienia	1.29–1.31
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń za 2007 r.	1.32–1.54
Nowa struktura szczegółowych ocen w zakresie DAS	1.32
Podejście Trybunału	1.33–1.37
Ogólny przegląd wyników kontroli dotyczących 2007 r.	1.38–1.41
Ocena postępów poczynionych we wprowadzaniu skutecznych wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej	1.42–1.54

POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI PRZEDSTAWIONE PRZEZ TRYBUNAŁ PARLAMENTOWI EUROPEJSKIEMU I RADZIE

I. Na mocy postanowień art. 248 Traktatu WE Trybunał zbadał

- a) „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” ⁽¹⁾ składające się ze „skonsolidowanego sprawozdania finansowego” ⁽²⁾ oraz ze „skonsolidowanych sprawozdań z wykonania budżetu” ⁽³⁾ za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2007 r.; jak również
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań.

Zadania kierownictwa

II. Na mocy art. 268–280 Traktatu oraz rozporządzenia finansowego, kierownictwo ⁽⁴⁾ odpowiada za sporządzenie i rzetelną prezentację „Rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich” oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw:

- a) zadania kierownictwa w zakresie „rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich” obejmują: opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej związanych ze sporządzeniem i rzetelną prezentacją sprawozdania finansowego wolnego od istotnych nieprawidłowości wynikających czy to z nadużyć, czy z błędów, a także wybór i stosowanie właściwych metod rachunkowości na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji ⁽⁵⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych stosownie do okoliczności. Na mocy art. 129 rozporządzenia finansowego Komisja zatwierdza „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” po skonsolidowaniu go przez księgowego Komisji na podstawie informacji dostarczonych przez pozostałe instytucje ⁽⁶⁾ i organy ⁽⁷⁾. Do skonsolidowanego sprawozdania finansowego księgowy Komisji dołącza także oświadczenie, w którym stwierdza między innymi, że uzyskał wystarczającą pewność co do prawdziwości i rzetelności zawartych w tych sprawozdaniach informacji na temat sytuacji finansowej Wspólnot Europejskich we wszystkich istotnych aspektach;

(1) „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” stanowi tom I sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2007.

(2) „Skonsolidowane sprawozdanie finansowe” składa się z bilansu, rachunku dochodów i wydatków (łącznie ze sprawozdawczością dotyczącą segmentów działalności), rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w aktywach netto oraz podsumowania istotnych zasad rachunkowości i innych informacji dodatkowych.

(3) „Skonsolidowane sprawozdania z wykonania budżetu” składają się ze skonsolidowanych sprawozdań z wykonania budżetu i podsumowania zasad budżetowych oraz innych informacji dodatkowych.

(4) Na poziomie instytucji i organów europejskich kierownictwo stanowią członkowie instytucji, dyrektorzy agencji, oddelegowani i subdelegowani urzędnicy zatwierdzający, księgowi oraz kadra kierownicza działów ds. finansowych, audytu wewnętrznego lub kontroli. Na poziomie państw członkowskich i państw beneficjentów kierownictwo stanowią urzędnicy zatwierdzający, księgowi oraz kadra kierownicza instytucji płatniczych, jednostek certyfikujących i agencji wdrażających.

(5) Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego Komisji opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych — na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR) / Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym „skonsolidowane sprawozdanie finansowe” za rok budżetowy 2007 jest przygotowywane (jak ma to miejsce od roku budżetowego 2005) na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji, stanowiących przystosowanie zasad rachunkowości memoriałowej do specyfiki Wspólnot, natomiast „skonsolidowane sprawozdania z wykonania budżetu” nadal opierają się głównie na przepływach pieniężnych.

(6) Przed przyjęciem sprawozdań finansowych przez instytucje ich księgowi je podpisują, zaświadczaając tym samym, że mają wystarczającą pewność co do prawdziwości i rzetelności zawartych w sprawozdaniach informacji na temat sytuacji finansowej danej instytucji (art. 61 rozporządzenia finansowego).

(7) Sprawozdania roczne są sporządzane przez dyrektorów organów i wysyłane do księgowego Komisji wraz z opiniami zarządów poszczególnych organów. Ponadto księgowi organów podpisują je, zaświadczaając tym samym, że uzyskali wystarczającą pewność co do prawdziwości i rzetelności zawartych w sprawozdaniach informacji na temat sytuacji finansowej danego organu (art. 61 rozporządzenia finansowego).

- b) sposób, w jaki kierownictwo wypełnia swoje obowiązki w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, zależy od metody wykonywania budżetu. W przypadku bezpośredniego zarządzania scentralizowanego zadania wykonawczymi zajmują się departamenty Komisji. W przypadku zarządzania dzielonego zadania te są przekazywane państwom członkowskim, w ramach zarządzania zdecentralizowanego — krajom trzecim, a w ramach pośredniego zarządzania scentralizowanego — innym organom. W przypadku wspólnego zarządzania natomiast zadania wykonawcze są rozdzielone między Komisję a organizacje międzynarodowe (art. 53–57 rozporządzenia finansowego). Zadania wykonawcze muszą być realizowane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, która wymaga opracowywania, wdrażania i utrzymywania skutecznych i wydajnych systemów kontroli wewnętrznej, w tym właściwego nadzoru, jak również podejmowania odpowiednich działań w celu zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom oraz, w razie konieczności, podejmowania kroków prawnych w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych. Bez względu na stosowaną metodę wykonania budżetu Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń Wspólnot Europejskich (art. 274 Traktatu).

Zadania kontrolera

III. Zadaniem Trybunału jest, na podstawie przeprowadzonej przez niego kontroli, przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej, wydanymi przez IFAC, Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli wydanymi przez INTOSAI oraz opracowanymi przez te organizacje kodeksami etyki w takim zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie w kontekście Wspólnoty Europejskiej. Standardy te wymagają, aby Trybunał zaplanował i przeprowadził kontrolę, tak aby uzyskać wystarczającą pewność, że „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” jest wolne od istotnych nieprawidłowości, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe.

IV. W zakres kontroli wchodzi procedury mające na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty oraz informacje zawarte w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Wybór procedur zależy od osądu kontrolera, w tym od jego oceny ryzyka wystąpienia istotnych nieprawidłowości w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym oraz istotnych niezgodności transakcji z wymogami określonymi w przepisach prawa Wspólnot Europejskich, wynikających czy to z nadużyć, czy z błędów. Dokonując oceny ryzyka w celu opracowania procedur kontroli stosownych do okoliczności, kontroler bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej związany ze sporządzaniem i rzetelną prezentacją skonsolidowanego sprawozdania finansowego oraz systemu nadzoru i kontroli wdrażane w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji. Kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych metod rachunkowości oraz racjonalność dokonanych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji skonsolidowanego sprawozdania finansowego i rocznych sprawozdań z działalności.

V. W przypadku dochodów zakres prac kontrolnych Trybunału był ograniczony. Przede wszystkim zasoby własne oparte na VAT i DNB bazują na makroekonomicznych statystykach wynikających z danych, których Trybunał nie może bezpośrednio skontrolować. Ponadto kontrola tradycyjnych zasobów własnych nie może objąć przywozów, które nie podlegały nadzorowi celnemu.

VI. Trybunał uznał, że uzyskane dowody kontroli są wystarczające i właściwe, aby stanowić podstawę poświadczenia wiarygodności.

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VII. W opinii Trybunału „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową Wspólnot na dzień 31 grudnia 2007 r. oraz wyniki ich transakcji i przepływów pieniężnych za kończący się tego dnia rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji.

VIII. Nie podważając opinii wyrażonej w pkt VII, Trybunał odnotowuje, że uchybienia w systemach rachunkowości, które są po części spowodowane złożonością ram prawnych i finansowych, nadal zagrażają jakości informacji finansowych niektórych dyrekcji generalnych Komisji (zwłaszcza w odniesieniu do prefinansowania, związanych z nim kwestii rozdzielenia okresów sprawozdawczych oraz faktur/zestawień poniesionych wydatków) oraz organów zdecentralizowanych, których sprawozdania finansowe objęte są konsolidacją (zwłaszcza w odniesieniu do aktywów trwałych Europejskiego Organu Nadzoru GNSS⁽⁸⁾ (GSA)). W związku z tymi uchybieniami, po przedstawieniu wstępnej wersji sprawozdania finansowego, dokonano pewnej liczby korekt.

Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

IX. W opinii Trybunału dochody, zobowiązania i płatności w zakresie „wydatków administracyjnych i innych” oraz „spraw gospodarczych i finansowych” są wolne od istotnych błędów. W tych obszarach systemy nadzoru i kontroli zostały wdrożone w sposób zapewniający odpowiednie zarządzanie ryzykiem wystąpienia transakcji niespełniających kryterium legalności i prawidłowości.

X. W opinii Trybunału, w pozostałych obszarach wydatków, płatności są nadal, choć w różnym stopniu, w istotnym zakresie obciążone błędami. Komisja oraz państwa członkowskie i inne państwa beneficjenci powinny w dalszym ciągu dokładać starań w celu wdrożenia odpowiednich systemów nadzoru i kontroli, tak aby lepiej radzić sobie z ryzykiem wystąpienia transakcji niespełniających kryterium legalności i prawidłowości. Do obszarów tych należą: „rolnictwo i zasoby naturalne”, „spójność”, „badania naukowe, energia i transport”, „pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” oraz „edukacja i obywatelstwo”.

- a) W odniesieniu do „rolnictwa i zasobów naturalnych” Trybunał ustalił, że transakcje leżące u podstaw wydatków deklarowanych w ramach tej grupy polityk, jako całość, są obciążone istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że systemy nadzoru i kontroli są jedynie częściowo skuteczne w gwarantowaniu zgodności z przepisami UE. Jednakże Trybunał stwierdził, że Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) nadal skutecznie ogranicza ryzyko nieprawidłowych wydatków, jeśli jest właściwie stosowany, a do systemu są wprowadzane poprawne i wiarygodne dane.
- b) W odniesieniu do „spójności” Trybunał ustalił, że zwroty kosztów projektów w ramach polityki spójności obciążone są istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że systemy nadzoru i kontroli Komisji oraz systemy kontroli państw członkowskich są zasadniczo jedynie częściowo skuteczne w zapobieganiu zawyżonym lub niekwalifikowalnym wydatkom.
- c) W odniesieniu do „badań, energii i transportu” Trybunał ustalił, że płatności w ramach tej grupy polityk obciążone są istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że pomimo pewnej poprawy, systemy nadzoru i kontroli Komisji są jedynie częściowo skuteczne w ograniczaniu ryzyka zwrotu zawyżonych lub niekwalifikowalnych kosztów.
- d) W odniesieniu do „pomocy zewnętrznej, rozwoju i rozszerzenia” Trybunał ustalił, że transakcje leżące u podstaw wydatków w ramach tej grupy polityk obciążone są istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości, zwłaszcza na poziomie organizacji wdrażających. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że pomimo wprowadzenia ulepszeń na poziomie Komisji, systemy nadzoru i kontroli są jedynie częściowo skuteczne w gwarantowaniu, że wydatki są kwalifikowalne i poparte odpowiednimi dowodami.

⁽⁸⁾ GNSS: Globalny System Nawigacji Satelitarnej.

- e) W odniesieniu do „edukacji i obywatelstwa” Trybunał ustalił, że płatności w ramach tej grupy polityk obciążone są istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że systemy nadzoru i kontroli są jedynie częściowo skuteczne w gwarantowaniu, że wydatki są kwalifikowalne i poparte odpowiednimi dowodami.

XI. Trybunał podkreśla, że:

- a) na rozwój obszarów wiejskich przypada nieproporcjonalnie duża część ogólnego poziomu błędów oszacowanego dla całego obszaru „rolnictwo i zasoby naturalne”; w odniesieniu do wydatków w ramach EFRG Trybunał szacuje, że poziom błędów jest nieco poniżej progu istotności, natomiast w przypadku wydatków EFRROW — że poziom błędów jest znacznie powyżej tego progu;
- b) skomplikowane lub niejasne wymogi prawne (takie jak np. kryteria kwalifikowalności) mają znaczący wpływ na legalność i/lub prawidłowość transakcji leżących u podstaw wydatków w obszarach „rolnictwa i zasobów naturalnych”, „spójności”, „badań naukowych, energii i transportu” oraz „edukacji i obywatelstwa”.

XII. Trybunał odnotował dalszą poprawę systemów nadzoru i kontroli w Komisji, zwłaszcza pod względem wpływu przedstawianych zastrzeżeń na pewność, jaką można uzyskać z oświadczeń dyrektorów generalnych, a z drugiej strony, pod względem większej zgodności tych oświadczeń z ustaleniami Trybunału. Trybunał zauważa jednak, że Komisja nadal nie jest w stanie wykazać, że jej działania zmierzające do poprawy systemów nadzoru i kontroli były skuteczne pod względem ograniczania ryzyka błędów w znacznych obszarach budżetu.

Dnia 24 i 25 września 2008 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luksemburg

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

INFORMACJE UZUPEŁNIAJĄCE POŚWIADCZENIE
WIARYGODNOŚCI**Wstęp**

1.1. Na mocy art. 248 Traktatu WE Trybunał Obrachunkowy przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności dotyczące wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw (tzw. DAS, z franc. *déclaration d'assurance*). Traktat uprawnia również Trybunał do uzupełnienia poświadczenia szczegółowymi ocenami każdego z głównych obszarów działalności UE.

1.2. Celem badania wiarygodności rozliczeń Wspólnot Europejskich jest uzyskanie wystarczających i odpowiednich dowodów, które pozwoliłyby na określenie, w jakim stopniu dochody, wydatki, aktywa i pasywa zostały właściwie zarejestrowane, a roczne sprawozdanie finansowe rzetelnie przedstawia sytuację finansową Wspólnot na dzień 31 grudnia 2007 r. oraz wyniki ich transakcji i przepływów pieniężnych za kończący się tego dnia rok (zob. pkt 1.6–1.31).

1.3. Celem przeprowadzanego przez Trybunał badania legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń za 2007 r. jest uzyskanie wystarczających i odpowiednich dowodów, o charakterze bezpośrednim lub pośrednim, które pozwolą na wydanie opinii, czy transakcje te zgodne są z obowiązującymi przepisami i postanowieniami umownymi, a także, czy związane z nimi wyliczenia są poprawne (zob. pkt 1.32–1.54 niniejszego rozdziału w zakresie kwestii horyzontalnych oraz rozdziały 2 i 4–11 w zakresie kwestii szczegółowych).

1.4. Po raz kolejny Trybunał ocenił postępy Komisji we wzmacnianiu jej systemu kontroli wewnętrznej oraz w realizacji planów działań przyjętych w kontekście harmonogramu działań na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (zob. rozdział 2).

1.5. Ponadto, wobec braku wskaźników opracowanych przez Komisję w ciągu kolejnych lat ⁽⁹⁾ oraz aby uzupełnić wskaźniki przedstawione w odniesieniu do 2007 r., Trybunał przedstawia pewne wskaźniki pozwalające na monitorowanie postępu w usprawnianiu mechanizmów kontroli wewnętrznej zarówno w ujęciu ogólnym, jak i dla poszczególnych obszarów przychodów i wydatków (zob. załączniki do niniejszego rozdziału i rozdziałów 2 oraz 4–11).

⁽⁹⁾ Zob. pkt 1.5 sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2006 i rozdział 2 niniejszego sprawozdania rocznego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wiarygodność rozliczeń**Ogólny kontekst**

1.6. Uwagi Trybunału dotyczą rocznego sprawozdania finansowego za rok budżetowy 2007, przygotowanego przez księgowego Komisji i zatwierdzonego przez Komisję zgodnie z art. 129 rozporządzenia finansowego z 25 czerwca 2002 r. ⁽¹⁰⁾ i przekazanego Trybunałowi 28 lipca 2008 r. Roczne sprawozdanie finansowe zawiera „skonsolidowane sprawozdanie finansowe”, obejmujące w szczególności bilans przedstawiający aktywa i pasywa na koniec roku budżetowego, a także rachunek dochodów i wydatków oraz „skonsolidowane sprawozdania z wykonania budżetu” obejmujące dochody i wydatki za dany rok.

1.7. Roczne sprawozdanie finansowe za rok 2007 jest trzecim sprawozdaniem, które zostało sporządzone z zastosowaniem zasad rachunkowości memoriałowej, wprowadzonych przez Wspólnoty Europejskie w 2005 r. na podstawie przepisów rozporządzenia finansowego (w szczególności art. 123–138). W porównaniu z rocznymi sprawozdaniami finansowymi za rok 2005 i 2006, najważniejsze zmiany są następujące:

- zakres konsolidacji został zwiększony z 16 agencji skonsolidowanych w 2005 r. do 26 agencji w 2007 r. (24 w 2006 r.),
- przegrupowano informacje na temat różnych form odzyskiwania przez Komisję niewłaściwie wypłaconych środków,
- przedstawiono uzgodnienie pomiędzy wynikiem ekonomicznym i wynikiem budżetowym,
- w tym roku po raz pierwszy księgowi innych instytucji i organów dostarczyli księgowemu Komisji należycie podpisane „pisma przekazujące”, z których większość była zasadniczo podobna do „oświadczenia kierownictwa” ⁽¹¹⁾ przedstawianego przez księgowego Komisji.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 (Dz.U. L 390 z 30.12.2006, s. 1) wymaga, aby ostateczna wersja sprawozdania finansowego była przesłana przed dniem 31 lipca następnego roku budżetowego.

⁽¹¹⁾ Oświadczenia te wykorzystywane są, aby umożliwić kierownictwu potwierdzenie, że sprawozdanie finansowe jest wystarczające i odpowiednie, i że nie pominięto w nim żadnych istotnych faktów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.8. Księgowy Komisji przekazał Trybunałowi oświadczenie potwierdzające, że — z pewnymi zastrzeżeniami — skonsolidowane sprawozdanie finansowe jest kompletne i wiarygodne (zob. jednak pkt 1.29 i 1.31) i że większość lokalnych systemów Komisji została zatwierdzona (zob. jednak pkt 1.13–1.16).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

1.9. W związku z przejściem na rachunkowość memoriałową i wynikającymi z tego znacznymi zmianami struktury i zawartości sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich, Komisji potrzebny jest wieloletni proces adaptacyjny. W ramach kontroli sprawozdania za rok budżetowy 2007 Trybunał zwracał szczególną uwagę na zmiany wprowadzone w wyniku trwającej modernizacji systemu księgowego Wspólnot⁽¹²⁾. Kontrolerzy Trybunału skoncentrowali się w szczególności na⁽¹³⁾:

- ocenie, czy działania podejmowane w Komisji w celu usunięcia uchybień stwierdzonych w nowych ramach sprawozdawczości finansowej oraz w systemach księgowych niektórych instytucji i dyrekcji generalnych⁽¹⁴⁾ przyczyniają się do uzyskania wystarczającej pewności co do tego, że sprawozdanie finansowe daje prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji. W tym celu przeanalizowano w szczególności podstawy zatwierdzania (zgodnie z art. 61 rozporządzenia finansowego) przez urzędników zatwierdzających części rozliczeń za 2007 r., za którą oni odpowiadają, jak również przeanalizowano zatwierdzanie przez księgowego metodyki rozdzielania okresów sprawozdawczych oraz stan gotowości lokalnych systemów zarządzania finansami, które dostarczają dane na użytek sprawozdania finansowego Komisji (zob. pkt 1.13–1.18),
- weryfikacji wiarygodności sprawozdania finansowego za rok 2007, ze szczególnym uwzględnieniem elementów, w odniesieniu do których wydano opinię zmodyfikowaną w kontekście poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2006⁽¹⁵⁾ (prefinansowanie, faktury/zestawienia poniesionych wydatków oraz rozdzielanie okresów sprawozdawczych). Dokonano tego na podstawie analiz i badań bezpośrednich przeprowadzonych na statystycznie dobranych reprezentatywnych próbach (zob. pkt 1.23, 1.24, 1.25 oraz 1.26).

⁽¹²⁾ Zob. komunikat Komisji — Modernizacja systemu księgowego Wspólnot Europejskich (COM(2002) 755 wersja ostateczna z 17.12.2002).

⁽¹³⁾ Ustalenia Trybunału dotyczące wcześniejszych etapów modernizacji zostały przedstawione w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2004 (zob. pkt 1.21–1.45), w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2005 (zob. pkt 1.5–1.58) oraz w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006 (zob. pkt 1.6–1.36). Wyniki kontroli kolejnych etapów zostaną przedstawione w przyszłych sprawozdaniach rocznych.

⁽¹⁴⁾ Zob. pkt IX wydanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2006.

⁽¹⁵⁾ Zob. pkt VIII i IX wydanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kolejne kroki podjęte w celu ugruntowania przejścia na rachunkowość memoriałową**Ogólne osiągnięcia**

1.10. Aby ugruntować przejście na nowoczesną rachunkowość memoriałową, księgowy Komisji wprowadził szereg środków. Rozpoczęte w lipcu 2006 r. pilotażowe badanie jakości danych rachunkowych zostało sfinalizowane. W związku z tym księgowy Komisji zakończył przygotowanie zestawu środków, które zostały udostępnione dyrekcjom generalnym w marcu 2007 r. Ich celem jest poprawa środowiska kontroli w zakresie rachunkowości na poziomie poszczególnych dyrekcji generalnych. Obejmują one opracowanie analizy ryzyka w zakresie rachunkowości, uruchomienie przeglądów księgowości pod kątem ryzyka, przygotowanie szczegółowych podręczników rachunkowości oraz prowadzenie dokumentacji rachunkowej związanej z zamykaniem roku. Projekt został zastosowany po raz pierwszy do celów sprawozdania finansowego za 2007 r.

1.11. Środki te przyczyniły się do wzmocnienia ram sprawozdawczości finansowej oraz systemów księgowych. Nadal jednak występują pewne uchybienia, które stanowią zagrożenie dla jakości danych księgowych (zob. pkt 1.13–1.18). Ponadto odnotowano, że wytyczne dotyczące środowiska kontroli w zakresie rachunkowości wydane przez księgowego Komisji nie były w pełni stosowane w ograniczonej liczbie operacyjnych dyrekcji generalnych w odniesieniu do obliczeń związanych z rozdzielaniem okresów sprawozdawczych.

1.12. **Tabela 1.1** przedstawia działania następcze podjęte w związku z zastrzeżeniami Trybunału co do wiarygodności rozliczeń, wyrażonymi w poświadczeniu wiarygodności za rok budżetowy 2006, a także w związku z innymi problemami wskazanymi przez Trybunał, które zostały częściowo rozwiązane lub które pozostają do rozwiązania w kontekście działań podejmowanych przez Komisję w celu ugruntowania przejścia na nowoczesną rachunkowość memoriałową.

Zatwierdzanie systemów lokalnych

1.13. Wiele dyrekcji generalnych posługuje się własnymi lokalnymi systemami informatycznymi do celów zarządzania finansami oraz przy tworzeniu transakcji, które za pomocą interfejsu przesyłane są do centralnego systemu księgowego (ABAC).

1.11. *Pomimo stwierdzenia uchybień pod względem jakości niektórych danych księgowych nie miały one istotnego wpływu na wiarygodność rozliczeń.*

1.13. *Sytuacja w omawianej dziedzinie ulega ciągłym zmianom, co odnotowuje na bieżąco zespół zatwierdzający działający w ramach służb księgowych. Wprowadził on także, jak wspomniano w ubiegłym roku, procedurę zatwierdzania zmian w systemach lokalnych.*

Tabela 1.1 — Działania następcze podjęte w związku z zastrzeżeniami wyrażonymi w wydanym przez Trybunał poświadczeniu wiarygodności za rok budżetowy 2006 ws. wiarygodności rozliczeń oraz w związku z innymi wybranymi uwagami zgłoszonymi w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006

Zastrzeżenia zgłoszone w poświadczeniu wiarygodności za rok budżetowy 2006	Odpowiedzi Komisji w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006	Rozwój sytuacji w 2007 r.
Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała błędy w kwotach zarejestrowanych w systemach księgowych jako faktury/zestawienia poniesionych wydatków oraz prefinansowanie. Skutkiem tych błędów jest zawyżenie kwoty zobowiązań o około 201 mln euro oraz łącznej kwoty długo- i krótkoterminowego prefinansowania o około 656 mln euro.	Poziom błędów wykryty przez Trybunał w zakresie zobowiązań był niski.	W odniesieniu do tych pozycji bilansu stwierdzono jedynie niski poziom błędów pod względem wpływu finansowego. Jednak częstość tych błędów wskazuje na potrzebę dalszej poprawy w zakresie wiarygodności podstawowych danych księgowych na poziomie operacyjnych dyrekcji generalnych.
Inne wybrane uwagi przedstawione w kontekście sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2006		
Częściowo ze względu na złożoność systemu zarządzania finansami i pomimo wprowadzonych ulepszeń — uchybienia w systemach rachunkowości niektórych instytucji i dyrekcji generalnych Komisji nadal zagrażają jakości informacji finansowych (głównie w zakresie zaliczania transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego oraz świadczeń pracowniczych). W związku z tym, po przedstawieniu wstępnej wersji sprawozdania dokonano pewnej liczby korekt.	Komisja oświadczyła, że będzie dokładać starań w celu dalszego ulepszania swoich procedur związanych z zamykaniem okresu sprawozdawczego. W 2006 r. Komisja dokonała ulepszeń w zakresie szacowania kwot ustalanych w wyniku rozdzielenia okresów sprawozdawczych, podejmując szereg działań. Co do programu emerytalno-rentowego dla niektórych posłów do Parlamentu Europejskiego, wobec braku oszacowania aktuarialnego nie ma możliwości ujęcia konkretnych ustaleń w sprawozdaniu rocznym.	Uchybienia w systemach rachunkowości niektórych dyrekcji generalnych Komisji oraz innych organów nadal zagrażają jakości informacji finansowych, głównie w zakresie prefinansowania, związanych z nim kwestii rozdzielenia okresów sprawozdawczych oraz faktur/zestawień poniesionych wydatków. Doprowadziło to do dokonania korekt po przedstawieniu wstępnej wersji sprawozdania finansowego. Rezerwa na świadczenia emerytalno-rentowe dla niektórych posłów do Parlamentu Europejskiego jest obecnie ujęta w skonsolidowanym bilansie.
Księgowy Komisji nie mógł zatwierdzić trzech lokalnych systemów pomocniczych. Ponadto liczba i znaczenie kwestii wymagających rozpatrzenia pozostają w dużej mierze niezmienione w stosunku do ubiegłego roku. Dlatego też w świetle utrzymujących się problemów Dyrektor Generalny ds. Budżetu powinien był zgłosić zastrzeżenie szczegółowe w odniesieniu do tych kwestii.	W 2006 r. odnotowano znaczne postępy w trzech wymienionych służbach. Ich systemy zostaną zbadane w 2007 r. w celu podjęcia decyzji, czy ulepszenia są zadowalające i pozwalają na ich zatwierdzenie. W obliczu dokonanych postępów zastrzeżenie w sprawozdaniu rocznym z działalności za 2006 r. nie było konieczne.	Księgowy Komisji nadal nie mógł zatwierdzić dwóch lokalnych systemów, ani zatwierdzić trzeciego systemu bez zastrzeżeń. Liczba i znaczenie kwestii horyzontalnych i innych kwestii wymagających rozpatrzenia pozostają w dużej mierze niezmienione w stosunku do ubiegłych lat.
Chociaż informacja dodatkowa do skonsolidowanego sprawozdania finansowego zawiera informacje na temat możliwych korekt, nie jest w niej jednak określona kwota i obszary wydatków, które mogą podlegać procedurze weryfikacji i rozliczenia rachunków.	Z prawa do przeprowadzania kontroli wydatków wiele lat po ich poniesieniu nie powinna wynikać sugestia, że wszystkie przedmiotowe wydatki pozostają do zatwierdzenia. Dające się określić ilościowo kwoty podlegające ewentualnemu odzyskaniu są podawane w informacji dodatkowej do sprawozdania skonsolidowanego.	Podobnie jak dotychczas, nie określono w informacji dodatkowej do sprawozdania kwot i obszarów wydatków, które mogą podlegać procedurze weryfikacji i rozliczenia rachunków.
Konieczne są dalsze działania, aby zapewnić kompletność i wiarygodność danych księgowych oraz informacji przedstawionych w informacji dodatkowej, dotyczących kwot odzyskanych w związku z nielegalnymi lub nieprawidłowymi transakcjami.	System księgowy jest dostosowywany w taki sposób, by można było zwiększyć ilość zapisywanych informacji dotyczących odzyskiwanych środków. Udoskonalenia te mają być wdrożone w sprawozdaniu finansowym za 2008 r.	Pomimo odnotowanej poprawy, konieczne są dalsze działania, aby zapewnić kompletność i wiarygodność danych księgowych oraz informacji przedstawionych w informacji dodatkowej, dotyczących kwot odzyskanych w związku z nielegalnymi lub nieprawidłowymi transakcjami, w szczególności na poziomie państw członkowskich oraz w zakresie odliczeń od późniejszych płatności.
Uzgodnienie pomiędzy wynikiem budżetowym a ekonomicznym nadal wykazuje niewyjaśnione drobne różnice, a roczne sprawozdanie finansowe byłoby bardziej zrozumiałe, gdyby zawarto w nim tabelę przedstawiającą takie uzgodnienie.	Komisja przyznaje, że procedury uzgadniania wymagają udoskonalenia. Komisja rozważy możliwość włączenia pełnego uzgodnienia do sprawozdania rocznego.	Komisja udoskonaliła procedurę uzgadniania i włączyła uzgodnienie pomiędzy wynikiem budżetowym a ekonomicznym do skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.14. W roku budżetowym 2007 jednostki podległe księgowemu Komisji podjęły działania w związku z ustaleniami dotyczącymi poprzedniego roku ⁽¹⁶⁾. Ponadto sześć kolejnych służb ⁽¹⁷⁾ objęto szczegółowymi kontrolami w ramach podejścia cyklicznego mającego na celu objęcie kontrolą wszystkich służb Komisji w perspektywie średniookresowej. Dwie inne służby ⁽¹⁸⁾ również objęte były kontrolą, jednak dotyczące ich sprawozdania nie zostały przygotowane na czas i w związku z tym nie zostały uwzględnione w wydanym przez księgowego Komisji ogólnym sprawozdaniu zatwierdzającym za rok 2007.

1.15. Księgowy Komisji wciąż jeszcze nie mógł zatwierdzić systemów lokalnych w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury ⁽¹⁹⁾ oraz w Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych ⁽²⁰⁾, zgodnie z informacją zawartą w jego oświadczeniu kierownictwa (zob. pkt 1.8), ani zatwierdzić bez zastrzeżeń lokalnego systemu w Biurze Współpracy EuropeAid ⁽²¹⁾ w odniesieniu do roku budżetowego 2007. Jedno niezwiązane z rachunkowością zastrzeżenie dotyczące Wspólnego Centrum Badawczego ⁽²²⁾ za 2006 r.

⁽¹⁶⁾ Zob. pkt 1.20 i 1.21 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2005 oraz pkt 1.15–1.17 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2006. Na koniec 2006 r. księgowy nie zatwierdził jeszcze trzech lokalnych systemów księgowych; szereg innych kwestii nadal wymagało zbadania.

⁽¹⁷⁾ DG ds. Rozwoju, DG ds. Rozszerzenia, DG ds. Środowiska, DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa, Służba Audytu Wewnętrznego oraz DG ds. Tłumaczeń Ustnych.

⁽¹⁸⁾ DG ds. Gospodarczych i Finansowych oraz DG ds. Zdrowia i Konsumentów.

⁽¹⁹⁾ Sprawozdanie zatwierdzające dotyczące DG ds. Edukacji i Kultury nie zostało ukończony na czas i w związku z tym nie zostało uwzględnione w ogólnym sprawozdaniu zatwierdzającym. Obecnie przewidywane jest wprowadzenie w 2009 r. nowego systemu SYMMETRY z ograniczoną fazą pilotażową w 2008 r.

⁽²⁰⁾ Sprawozdanie zatwierdzające dotyczące DG ds. Stosunków Zewnętrznych nie zostało ukończony na czas i w związku z tym nie zostało uwzględnione w ogólnym sprawozdaniu zatwierdzającym. W sprawozdaniu zatwierdzającym przekazanym z końcem maja 2008 r. podtrzymano zawieszenie zatwierdzenia.

⁽²¹⁾ W 2007 r. w odniesieniu do Biura Współpracy EuropeAid pozostawało w mocy zastrzeżenie na temat spójności sprawozdawczości, w związku z brakiem systematycznego uzgadniania z systemem centralnym. Jednak kwestia ta została rozwiązana z końcem lipca 2008 r.

⁽²²⁾ Wspólne Centrum Badawcze wdrożyło pod koniec 2007 r. nowy interfejs służący do ładowania informacji o umowach do modułu kontraktowego systemu ABAC. Załadowano informacje dotyczące nowych umów z 2007 r., natomiast nie przetransferowano jeszcze żadnych informacji dotyczących umów z 2006 i 2005 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.14. Zespół zatwierdzający działający w ramach służb księgowych prowadzi działania następcze dotyczące kwestii poruszonych w poprzednich sprawozdaniach w celu zapewnienia wdrażania zaleceń, a co za tym idzie, w celu zapewnienia stałej poprawy jakości lokalnych systemów zarządzania finansowego.

Zakończenie pierwszego pełnego cyklu kontroli przestrzegania kryteriów stwierdzania prawidłowości we wszystkich dyrekcjach generalnych i służbach planowane jest na koniec 2008 bądź początek 2009 r.

Sprawozdanie dla Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych zostało przekazane do Trybunału w dniu 4 czerwca 2008 r. Sprawozdanie dla Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów zostało przekazane do Trybunału w dniu 2 września 2008 r.

1.15. Nadal prowadzone są prace mające na celu uzyskanie zatwierdzenia dla Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych oraz Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury.

Zastrzeżenie dotyczące zatwierdzenia dla Biura Współpracy EuropeAid zostało ostatnio cofnięte, ponieważ dyrekcja generalna była w stanie przedstawić wystarczające dowody potwierdzające jego spójność sprawozdawczą oraz systematyczną zgodność systemów CRIS i ABAC.

Brakujący interfejs między Wspólnym Centrum Badawczym, lokalnym systemem IT, JIPSY oraz ABAC mający przekazywać umowy Wspólnego Centrum Badawczego do centralnej bazy danych systemu ABAC — Umowy — został ustanowiony i w centralnej bazie danych znalazły się wszystkie umowy z roku 2007. Wspólne Centrum Badawcze nadal jest zobowiązane do przesłania umów za pozostały okres, od 2005 r. do końca 2006 r. Plan ten powinien zostać zrealizowany przed końcem roku.

Niezatwierdzenie systemu RELEX dotyczyło lokalnego systemu rachunkowości (BCC-NT/Rai — Web), który nie był zgodny z kryteriami zatwierdzania. System informatycznym ABAC został wdrożony we wszystkich delegaturach Komisji w przewidzianych ramach czasowych, zaś od stycznia 2007 r. wydatkami administracyjnymi delegatur zarządza się w ramach systemu ABAC. Dlatego też można uznać, że sytuacja w stosunku do roku 2006 uległa poprawie.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

zostało podtrzymane w odniesieniu do roku budżetowego 2007. Liczba i znaczenie kwestii horyzontalnych oraz innych spraw wymagających rozpatrzenia pozostają w dużej mierze niezmienione w stosunku do ubiegłych lat ⁽²³⁾.

1.16. Kontrola Trybunału potwierdziła, że decyzje księgowego Komisji miały solidne podstawy: kwestie i sprawy pozostające do rozstrzygnięcia były istotne.

Wzmocnienie procedur rozdzielania okresów sprawozdawczych

1.17. Od momentu przejścia na rachunkowość memoriałową księgowy Komisji zachęcał służby Komisji do przeprowadzenia w stosownych przypadkach badań *ex post* metodyki rozdzielania okresów sprawozdawczych ⁽²⁴⁾ poprzez łączenie danych ze źródeł budżetowych oraz z rachunkowości ogólnej, w celu sprawdzenia adekwatności metod. Na dziewięć sprawdzonych dyrekcji generalnych ⁽²⁵⁾ badanie to dotyczyło częściowo sześciu, na które przypadało poniżej 20 % ogólnej kwoty ustalonej w wyniku procedury rozdzielania okresów sprawozdawczych. Jedna dyrekcja generalna w wyniku przeprowadzonych badań poprawiła swoje procedury rozdzielania okresów sprawozdawczych, wprowadzając stosowne korekty ⁽²⁶⁾. Inne dyrekcje generalne zbadały swoją metodykę, ale odłożyły w czasie działania naprawcze ⁽²⁷⁾, a niektóre ⁽²⁸⁾ wciąż nie przeprowadziły badań *ex post* metodyki rozdzielania okresów sprawozdawczych. Może to prowadzić do nieścisłości w danych księgowych.

1.18. Niektóre dyrekcje generalne (na które przypada ok. 20 % ogólnej kwoty ustalonej w wyniku procedury rozdzielania okresów sprawozdawczych) określają wysokość swoich rozliczeń międzyokresowych biernych metodą *pro rata temporis* ⁽²⁹⁾. Jednak jeśli daty umów podane w systemach księgowych, wykorzystywane jako podstawa obliczeń związanych z rozdzielaniem okresów sprawozdawczych, są nieprawidłowe lub niezaktualizowane, wpływa to negatywnie na wiarygodność rozliczeń.

1.17. Księgowy uznał dane księgowe za wystarczająco dokładne do ostatecznego sprawozdania finansowego.

1.18. Plan kontroli jakości głównej przedmiotowej dyrekcji generalnej skoncentrował się na okresach działalności. Dokonano przeglądu 935 umów, włącznie ze wszystkimi umowami długookresowymi. W związku z tym pozostałe błędy dotyczące okresów działalności odnoszą się do umów krótkoterminowych mających dużo mniejszy wpływ na zamknięcie niż w latach poprzednich. W próbie Trybunału, którą objęto 20 transakcji dla wspomnianej dyrekcji generalnej, zostały stwierdzone trzy błędy wynikające z niewłaściwych okresów działalności. Oznacza to poprawę sytuacji w porównaniu z ostatnimi latami.

⁽²³⁾ W szczególności chodzi tu o ogólne kwestie dotyczące procedur rozdzielania okresów sprawozdawczych, późnego rozliczania i błędów w księgowaniu prefinansowania, terminowego księgowania transakcji, wykorzystania modułu kontraktowego systemu ABAC, rejestrowania gwarancji, różnego poziomu znajomości zasad rachunkowości memoriałowej w różnych służbach, zgodności danych między systemami lokalnymi a ABAC.

⁽²⁴⁾ Badanie *ex post* jest wymagane jedynie wtedy, kiedy wykorzystywana jest metoda *pro rata temporis*, a przerwa pomiędzy dwoma sprawozdaniami okresowymi jest długa.

⁽²⁵⁾ Zob. również pkt 1.18 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2006.

⁽²⁶⁾ DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów.

⁽²⁷⁾ Np. DG ds. Badań Naukowych, DG ds. Edukacji i Kultury oraz Biuro Współpracy EuropeAid.

⁽²⁸⁾ Np. DG ds. Energii i Transportu oraz DG ds. Rozszerzenia.

⁽²⁹⁾ Metoda *pro rata temporis* pozwala na szacunkowe przypisanie wartości w proporcji do długości okresu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Skonsolidowane sprawozdanie finansowe na dzień 31 grudnia 2007 r.**Uwagi ogólne**

1.19. W 2007 r. Komisja podjęła działania w celu zapewnienia, po pierwsze, pełnego i poprawnego księgowania nowych płatności w ramach prefinansowania i powiązanych gwarancji oraz nowych otwartych faktur/zestawień poniesionych wydatków, a także, po drugie, właściwego rozdzielania okresów sprawozdawczych.

1.20. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola pożyczek, zapasów, należności długoterminowych, środków pieniężnych i ekwiwalentów środków pieniężnych, świadczeń pracowniczych, rezerw na zobowiązania i zobowiązań finansowych i innych zobowiązań długoterminowych oraz rezerw nie przyniosła żadnych znaczących ustaleń. Wykryto jednak pewne błędy dotyczące innych spraw, które omówiono poniżej.

Skonsolidowany bilans na dzień 31 grudnia 2007 r.**Kwestie nierozstrzygnięte w rozliczeniach w odniesieniu do europejskiego systemu satelitarnego**

1.21. Europejski Organ Nadzoru GNSS⁽³⁰⁾ (GSA), agencja UE utworzona w 2004 r.⁽³¹⁾, oficjalnie przejęła działalność⁽³²⁾ byłego Wspólnego Przedsiębiorstwa Galileo (GJU) w dniu 1 stycznia 2007 r. Ten nowy organ początkowo miał działać na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego; na podstawie decyzji Rady podjętej w listopadzie 2007 r. program Galileo ma być obecnie finansowany z budżetu UE. Na koniec 2007 r., pomimo podpisania porozumień⁽³³⁾ pomiędzy zainteresowanymi stronami (GJU, Europejską Agencją Kosmiczną, GSA), własność aktywów w ramach projektów nie została całkowicie przekazana z GJU do GSA i nie sporządzono też wykazu aktywów Galileo znajdujących się w posiadaniu Europejskiej Agencji Kosmicznej. Trybunał nie wydał zatem opinii na temat wiarygodności sprawozdania finansowego GSA za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2007 r.

1.21. Pod koniec 2007 r., pomimo podpisania porozumień między zainteresowanymi stronami (Wspólne Przedsiębiorstwo Galileo, Europejska Agencja Kosmiczna, Organ Nadzoru Galileo), własność aktywów projektów nie została w pełni przeniesiona z Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) na Wspólnoty Europejskie. Ponieważ w związku z przenoszeniem aktywów istnieje niepewność oraz odnotowuje się opóźnienia, kierując się ostrożnością, Wspólnoty Europejskie nie zatwierdziły aktywów programu w swoim bilansie. Zakłada się, że aktywa zostaną zatwierdzone po rozwiązaniu wspomnianych problemów związanych z przeniesieniem.

⁽³⁰⁾ GNSS: Globalny System Nawigacji Satelitarnej.

⁽³¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1321/2004 (Dz.U. L 246 z 20.7.2004, s. 1), zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1942/2006 (Dz.U. L 367 z 22.12.2006, s. 18).

⁽³²⁾ Europejski Organ Nadzoru GNSS został powołany do zarządzania kwestiami interesu publicznego, związanymi z europejskimi programami GNSS oraz pełnienia roli organu regulacyjnego dla potrzeb programu w fazie rozmieszczania i w fazie operacyjnej programu Galileo, a także do pełnienia kluczowej roli przy realizacji programu Galileo.

⁽³³⁾ Komisja przedstawiła dnia 19 września 2007 r. wniosek ws. zmiany bazowego rozporządzenia nr 1321/2004. We wniosku tym nie objaśniono nowej roli GSA i bez podania dodatkowych szczegółów zawarto odesłanie do porozumień o delegowaniu uprawnień, które mają zostać podpisane pomiędzy organem GSA a Europejską Agencją Kosmiczną (ESA) w zakresie zarządzania środkami programu oraz w odniesieniu do własności jego aktywów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Operacje związane z kapitałem podwyższonego ryzyka

1.22. W skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym Wspólnot Europejskich wszystkie operacje związane z kapitałem podwyższonego ryzyka (218 mln euro na 31 grudnia 2007 r.) sklasyfikowano jako „inwestycje długoterminowe” (aktywa dostępne do sprzedaży). Operacje te są wykazywane po kosztach historycznych pomniejszonych o wszelkie odpisy z tytułu utraty wartości, ponieważ nie można obecnie dokonać wiarygodnej wyceny ich wartości godziwej. Chociaż taka metoda wyceny jest w tych okolicznościach dopuszczalna, nie jest ona stosowana konsekwentnie. Trybunał stwierdził, że kalkulacja utraty wartości oparta jest na odpisach, podczas gdy zarządzający operacjami (Europejski Bank Inwestycyjny) dysponował wstępnymi szacunkami utraty wartości, lecz nie powiadomił o nich Komisji ⁽³⁴⁾.

1.22. Standardy sprawozdawczości i rachunkowości w okresie obowiązywania programu MEDA, obejmującym odnośne transakcje związane z kapitałem podwyższonego ryzyka, uległy istotnym zmianom. EBI oraz Komisja śledziły zachodzące zmiany i obecnie dokonują wspólnego przeglądu sytuacji, poszukując najbardziej korzystnego w ujęciu kosztowym rozwiązania i uwzględniając przy tym dostępne informacje pochodzące z umów podpisanych z ostatecznymi beneficjentami końcowymi wiele lat temu (i z tego powodu nieodpowiadające aktualnym standardom sprawozdawczym). Przegląd potwierdził, że bieżąca ocena wartości transakcji związanych z kapitałem podwyższonego ryzyka jest bardzo czasochłonna i stanowi duże wyzwanie w związku ze znaczną liczbą oraz skomplikowaną strukturą kaskadową transakcji dotyczących kapitału podwyższonego ryzyka. EBI podkreślił również, że ocena wartości transakcji związanych z kapitałem podwyższonego ryzyka opiera się w zakresie, w jakim jest to możliwe, na odpowiednich międzynarodowych zasadach rachunkowości, w szczególności IAS 39.

Prefinansowanie i powiązane gwarancje

1.23. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola reprezentatywnej próby 150 transakcji prefinansowania wprowadzonych do systemu księgowego wykazała niski poziom błędów pod względem wpływu finansowego w odniesieniu do tej pozycji bilansu. Jednak częstość tych błędów wskazuje na potrzebę dalszej poprawy w zakresie dokładności podstawowych danych księgowych na poziomie operacyjnych dyrekcji generalnych. Do najczęściej występujących rodzajów błędów należą:

- księgowanie prefinansowania niezgodnie z poszczególnymi trybami zarządzania, opisanymi w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego,
- pozostawianie niezamkniętych kwot prefinansowania pomimo ich wykorzystania przez beneficjentów przed końcem roku.

1.24. Ponadto w wyniku dodatkowych prac kontrolnych związanych z identyfikacją i zatwierdzaniem prefinansowania wykryto następujące problemy w zakresie kompletności/poprawności bilansu:

- niektóre płatności zostały zaksięgowane w rachunku dochodów i wydatków jako wydatki, podczas gdy powinny one być zostać zaksięgowane w bilansie jako prefinansowanie;

1.24.

⁽³⁴⁾ Zob. również pkt 1.26 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

- część transakcji w ramach prefinansowania pozostała w bilansie, chociaż odpowiednie informacje, takie jak poświadczenia z kontroli, były dostępne i można było przejść do ich rozliczenia poprzez zapisanie właściwych wydatków w rachunku dochodów i wydatków. Ponadto zaobserwowano niekonsekwentne postępowanie w zakresie rozliczania prefinansowania. Dyrekcja Generalna ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów prawidłowo przystępuje do rozliczania wydatków w ramach prefinansowania w przypadku zestawień poniesionych wydatków nieopatrzonych poświadczeniem z kontroli, podczas gdy Dyrekcja Generalna ds. Badań w takich samych okolicznościach pozostawia prefinansowanie nierozliczone.

Zobowiązania

1.25. Kontrola reprezentatywnej próby 150 faktur/zestawień poniesionych wydatków z populacji wszystkich zaksięgowanych zobowiązań wykazała niski poziom błędów pod względem wpływu finansowego w odniesieniu do tej pozycji bilansu. Jednak częstość tych błędów wskazuje na potrzebę dalszej poprawy w zakresie wiarygodności podstawowych danych księgowych na poziomie operacyjnych dyrekcji generalnych. Większość błędów dotyczy księgowania faktur lub zestawień poniesionych wydatków w błędnej kwocie.

1.26. Odnotowano znaczne opóźnienia w zakresie księgowania faktur i zestawień poniesionych wydatków. Ma to wpływ na rozliczenia o tyle, że opóźnienia w analizie kwalifikowalności faktur uniemożliwiają rozpoczęcie procesu rozliczania prefinansowań. Może to prowadzić do błędnego określenia wysokości zobowiązań wobec stron trzecich i zaksięgowania kwoty wydatków na podstawie oszacowania rozliczeń międzyokresowych biernych, zamiast kwoty wynikającej z otrzymanych już faktur.

Skonsolidowany rachunek dochodów i wydatków

1.27. Księgowanie płatności w ramach niewłaściwego trybu zarządzania ma wpływ na poprawność podziału wydatków według trybu zarządzania zarówno w informacji dodatkowej do rachunku dochodów i wydatków, jak i w sprawozdawczości dotyczącej segmentów działalności (zob. również pkt 1.23).

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Komisja podziela zdanie Trybunału, zgodnie z którym najlepszą praktykę stanowi rozliczanie otwartych kwot prefinansowania z minimalnym opóźnieniem, zaś jej celem jest doprowadzenie do tego, aby wszystkie służby przeprowadzały to działanie niezwłocznie po uzyskaniu dokumentacji poświadczającej. Jednocześnie księgowanie pod koniec roku gwarantuje, że krytykowana praktyka nie wpłynie na wiarygodność rozliczeń.

Ponadto Dyrekcja Generalna ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów oraz Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych współpracują w celu znalezienia wspólnego sposobu na rozwiązanie tego problemu zgodnie z zaleceniami służb księgowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Pozycje pozabilansowe

1.28. Informacja dodatkowa do sprawozdania finansowego zawiera co prawda informacje o tym, że niektóre transakcje zostaną prawdopodobnie skorygowane w późniejszym terminie przez departamenty Komisji lub państwa członkowskie, jednak nadal nie podaje się w niej kwot i obszarów wydatków, które mogą podlegać dalszej weryfikacji i rozliczeniu rachunków ⁽³⁵⁾.

Inne zagadnienia**Odzyskiwanie nienależnych płatności**

1.29. W odpowiedzi na zalecenie Trybunału, w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego przedstawiono więcej informacji dotyczących odzyskiwania nienależnych płatności. Jednak informacja dodatkowa do sprawozdania finansowego nie zawiera jeszcze pełnych i wiarygodnych informacji na temat działań w zakresie korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie. Informacje te są przedstawiane zwłaszcza w odniesieniu do kwot wycofanych, środków odzyskanych i środków pozostających do odzyskania w zakresie działań strukturalnych ⁽³⁶⁾. Z powodu wysokiego odsetka niekwalifikowalnych wydatków, na co Trybunał zwracał wielokrotnie uwagę w swoich sprawozdaniach rocznych, a także ze względu na wymóg prezentacji prawdziwego i rzetelnego obrazu sytuacji finansowej, Trybunał uważa, że w informacji dodatkowej do sprawozdania powinny być zamieszczane odpowiednie informacje dotyczące tych mechanizmów korekty.

1.30. Na podstawie analizy pracy jednostek certyfikujących ⁽³⁷⁾ Trybunał ponownie wyraża ⁽³⁸⁾ swoje wątpliwości co do poprawności pozycji należności ze strony państw członkowskich w obszarze rolnictwa. Ponadto Trybunał stwierdza, że stosowanie rozbieżnych metod rachunkowości w zakresie daty uznania należności przez agencje płatnicze skutkuje niespójną prezentacją ogólnej wartości należności (zob. pkt 5.44 i 5.45).

⁽³⁵⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2002, pkt 1.10 i 1.11, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 1.11, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 1.12 i 1.13, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 1.57 oraz sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 1.34.

⁽³⁶⁾ Zob. również część 6 w zakresie odzyskiwania nienależnych płatności, sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2007, tom I, s. 75–80.

⁽³⁷⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 885/2006 (Dz.U. L 171 z 23.6.2006, s. 90), załącznik III.

⁽³⁸⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 5.61.

1.28. Rozporządzenie finansowe oraz rozporządzenia sektorowe dotyczące rolnictwa i funduszy strukturalnych dają Komisji prawo do przeprowadzania kontroli wszystkich wydatków nawet wiele lat po ich dokonaniu. Sprawozdanie finansowe nie powinno sugerować, że w związku z tym prawem wszystkie odnośne wydatki nadal pozostają do zatwierdzenia. W przypadku gdy kwoty podlegające ewentualnemu odzyskaniu można określić ilościowo, podaje się je w uwagach 5.3 i 5.4 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

1.29. Rozdział 6 rocznego sprawozdania finansowego za rok 2007 zawiera przegląd obowiązujących procedur dotyczących odzyskania nienależnych płatności i podaje najlepsze możliwe szacunki dotyczące łącznej wysokości kwot takich odzyskań, włącznie z płatnościami odzyskanymi przez państwa członkowskie w związku z wydatkami rolnymi.

W informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego zawarto jedynie krótkie informacje o odzyskaniach państw członkowskich w obszarze funduszy strukturalnych w związku z terminami złożenia tych informacji oraz koniecznością wyjaśnienia niektórych z tych danych z państwami członkowskimi. W lipcu 2008 r. Komisja dostarczyła jednakże Parlamentowi bardziej szczegółowych informacji w drugim kwartalnym sprawozdaniu w sprawie planu działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi i publikuje dane w załączniku do sprawozdania rocznego w sprawie funduszy strukturalnych za rok 2007, podobnie jak uczyniła to w zeszłym roku w przypadku informacji za rok 2006. W ramach planów działania Komisja podejmuje starania mające na celu poprawę wiarygodności i kompletności informacji otrzymywanych od państw członkowskich poprzez, między innymi, przeprowadzanie w państwach członkowskich kontroli na miejscu.

1.30. Komisja uznaje otrzymane informacje o należnościach od państw członkowskich w obszarze rolnictwa za wystarczająco wiarygodne dla celów rozliczeniowo-rachunkowych.

Komisja dostarczyła dodatkowe wyjaśnienia dotyczące uznania należności przez agencje płatnicze w swoich zmienionych wytycznych na rok budżetowy 2008. „Rozbieżna polityka”, o której wspomina Trybunał, wynika z różnic między krajowymi systemami prawnymi w odniesieniu do odzyskiwania nienależnych płatności.

Zob. również odpowiedzi do pkt. 5.44 i 5.45.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.31. Ponadto w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego nie uwzględniono środków odzyskanych wskutek ich potrącenia z kolejnych płatności (kompensacja).

1.31. Jak wspomniano w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego, systemy informatyczne nie pozwalały na podanie tych informacji w roku 2007. Komisja od tego czasu dokonała dostosowania tych systemów, dzięki czemu wszelkie kwoty odzyskań, które są odliczane od kolejnej płatności, mogą zostać podane i wyjaśnione.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń za 2007 r.

Nowa struktura szczegółowych ocen w zakresie DAS

1.32. W następstwie wprowadzenia przez Komisję budżetowania zadaniowego (ABM) i zarządzania zadaniowego (ABB) Trybunał podjął decyzję o ponownym zdefiniowaniu ocen szczegółowych, w ramach których dzieli on budżet, na potrzeby DAS, na odpowiednie grupy obszarów polityki ABB (zob. **tabela 1.2**).

Podejście Trybunału

Źródła i metody

1.33. Trybunał wykorzystuje model pewności, który opiera się na dwóch podstawowych źródłach dowodów:

- a) ocenie funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli stosowanych przy pozyskiwaniu i wydatkowaniu funduszy z budżetu UE przez instytucje UE, państwa członkowskie, regiony, państwa trzecie, itp.; ocena ta ma na celu zgromadzenie reprezentatywnych informacji na temat wdrożenia i funkcjonowania kluczowych mechanizmów kontrolnych pod względem ich zdolności do zapobiegania błędom lub ich wykrywania i korygowania;

1.33.

Tabela 1.2 — Wynik w zakresie wydatków w 2007 r. w podziale na rozdziały sprawozdania rocznego

(w mln euro)	
Sekcje (S) i tytuły (T) odpowiadające nomenklaturze budżetowej w 2007 r. w podziale na rozdziały sprawozdania rocznego Trybunału	Płatności dokonane w 2007 r.
Rozdziały sprawozdania rocznego	
Dochody ⁽¹⁾	38,1 ⁽⁷⁾
Podatki i unia celna (T.14)	
Rolnictwo i zasoby naturalne ⁽²⁾	51 044,3
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (T.05)	
Środowisko (T.07)	
Rybołówstwo i gospodarka morska (T.11)	
Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)	
Spójność ⁽¹⁾	42 015,2
Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04)	
Polityka regionalna (T.13)	
<i>Części T.05 i T.11 są ujęte w tym rozdziale sprawozdania rocznego za 2007 r.</i>	
Badania naukowe, energia i transport ⁽¹⁾	4 483,8
Badania naukowe (T.08)	
Energia i transport (T.06)	
Spółeczeństwo informacyjne i media (T.09)	
Bezpośrednie badania naukowe (T.10)	
Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie ⁽³⁾	6 198,9
Stosunki zewnętrzne (T.19)	
Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21)	
Rozszerzenie (T.22)	
Pomoc humanitarna (T.23)	
Edukacja i obywatelstwo ⁽⁴⁾	1 453,0
Edukacja i kultura (T.15)	
Komunikacja (T.16)	
Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)	
Sprawy gospodarcze i finansowe ⁽⁵⁾	489,9
Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01)	
Przedsiębiorstwa (T.02)	
Konkurencja (T.03)	
Rynek wewnętrzny (T.12)	
Handel (T.20)	
Wydatki administracyjne i inne ⁽⁶⁾	8 230,1
Parlament (S. I)	
Rada (S. II)	
Komisja (S. III)	
Trybunał Sprawiedliwości (S. IV)	
Trybunał Obrachunkowy (S. V)	
Komitet Ekonomiczno-Społeczny (S. VI)	
Komitet Regionów (S. VII)	
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (S. VIII)	
Europejski Inspektor Ochrony Danych (S. IX)	
Ogółem	113 953,3

⁽¹⁾ Wydatki odnoszące się głównie do działu 1 ram finansowych „Trwały wzrost”.

⁽²⁾ Wydatki odnoszące się głównie do działu 2 ram finansowych „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona”.

⁽³⁾ Wydatki odnoszące się głównie do działu 4 ram finansowych „UE jako partner na arenie międzynarodowej”.

⁽⁴⁾ Wydatki odnoszące się głównie do działu 3 ram finansowych „Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”.

⁽⁵⁾ Wydatki odnoszące się do działu 1 i 3 ram finansowych.

⁽⁶⁾ Wydatki odnoszące się głównie do działu 5 ram finansowych „Administracja”, i 6 „Wyrównania” — szczegóły: zob. pkt 11.1

⁽⁷⁾ Dane te odnoszą się do „wydatków operacyjnych”, a nie do wartości „dochodów”.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) kontrolach statystycznie dobranych reprezentatywnych prób transakcji związanych z dochodami i wydatkami aż do poziomu beneficjenta końcowego, mających na celu uzyskanie bezpośrednich dowodów w zakresie legalności i prawidłowości płatności.

W ramach modelu pewności ocenia się poziom ufności, który można uzyskać z systemów nadzoru i kontroli oraz bezpośrednich badań legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, by w rezultacie osiągnąć wysoki poziom pewności uznany za niezbędny do sformułowania właściwie uzasadnionego wniosku.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi ⁽¹⁾ Komisja prowadzi cykl kontroli wydatków finansowanych z budżetu Wspólnoty, który jest rozpisany na kilka lat. Ma on zastosowanie np. do procedur rozliczania rachunków w obszarze rolnictwa, mechanizmów korekty finansowej w obszarze działań strukturalnych oraz do odzyskań w obszarze polityki wewnętrznych oraz działań zewnętrznych. Błędy wykryte w toku prowadzenia projektów wieloletnich oraz związane z nimi nienależne płatności mogą zostać odzyskane w latach późniejszych niż rok podlegający badaniu, np. poprzez zmniejszenie płatności końcowej w celu uwzględnienia znalezionej nieścisłości.

Zastosowanie tych procedur przez państwa członkowskie i Komisję, jak również inne środki kontroli, zapewniają, w ramach ograniczeń opisanych w rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2007, wystarczającą pewność, że zasoby przyznane na działania Komisji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz zasadami należytego zarządzania finansami. Ustanowione procedury kontrolne zapewniają konieczną gwarancję w odniesieniu do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

Komisja bierze na siebie ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu zgodnie z art. 274 Traktatu WE.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje, że Trybunał przykłada większą wagę do badania środków podejmowanych w celu wykrycia i korygowania błędów, w szczególności poprzez dokonywanie korekt finansowych, rozliczenia oraz odzyskania. Komisja podjęła istotne wysiłki ukierunkowane na poprawę jakości danych dotyczących odzyskań, dostarczanych przez państwa członkowskie, i prowadzi aktualnie prace mające na celu sprawdzenie kompletności i dokładności tych danych.

Dokonano postępów w dostarczaniu wiarygodnych dowodów na działanie wieloletnich mechanizmów korygujących. W informacji dodatkowej do rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2007 Komisja zawarła nowy rozdział, dotyczący odzyskiwania nienależnych płatności. Rozdział ten zawiera przegląd procedury ustanowionej w celu odzyskania nienależnych płatności oraz przedstawia najlepsze szacunki odzyskanych kwot ogółem.

⁽¹⁾ Artykuł 53 rozporządzenia finansowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.34. Te podstawowe źródła opisane powyżej mogą zostać uzupełnione dwoma innymi źródłami:

- a) analizą rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń dyrektorów generalnych Komisji, a także ich podsumowań, z których wynika, czy Komisja ma wystarczającą pewność, że funkcjonujące systemy zapewniają legalność/prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń;
- b) badaniem prac innych kontrolerów określonych jako kontrolerzy niezależni od wspólnotowego procesu zarządzania i kontroli (np. najwyższe organy kontroli państw członkowskich lub państw trzecich) ⁽³⁹⁾.

Definicja błędów i sposób postępowania z nimi

1.35. Błędy mogą dotyczyć „warunków płatności” lub „innych kryteriów zgodności”. Ogólnie warunki płatności zostają naruszone wówczas, gdy nie są przestrzegane podstawowe wymogi prawne danego systemu pomocy lub umowy. Inne kwestie zgodności są konkretnymi warunkami, które należy spełnić, a które wynikają z celów odpowiedniej polityki (ochrona środowiska, dobre praktyki rolnicze itp.) lub wymogów systemów (minimalna liczba kontroli, wymagane struktury i procedury, itp.).

1.36. Trybunał klasyfikuje błędy jako „kwantyfikowalne” lub „niekwantyfikowalne”. Pierwsza kategoria odnosi się do błędów, które mają bezpośredni i wymierny wpływ finansowy na kwotę transakcji leżących u podstaw rozliczeń finansowanych z budżetu UE ⁽⁴⁰⁾.

1.37. Jedynie błędy kwantyfikowalne są uwzględniane przy szacowaniu finansowego wpływu błędów dla całej populacji. Natomiast gdy mowa jest w niniejszym sprawozdaniu o częstości występowania błędów odnosi się to zarówno do błędów kwantyfikowalnych, jak i niekwantyfikowalnych ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Bardziej szczegółowe informacje można znaleźć na stronie internetowej Trybunału: www.eca.europa.eu.

⁽⁴⁰⁾ Obejmuje ona np. poważne przypadki nieprzestrzegania procedur zamówień publicznych, wpływające na warunki płatności (zob. np. pkt 6.17).

⁽⁴¹⁾ Błędy kwantyfikowalne i niekwantyfikowalne są klasyfikowane jako ograniczone lub poważne ze względu na charakter, kontekst, znaczenie finansowe i/lub ze względu na wielkość błędu w stosunku do kwoty transakcji. Poważne błędy kwantyfikowalne to błędy powyżej 2 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ogólny przegląd wyników kontroli dotyczących 2007 r.

1.38. W obszarze dochodów, spraw gospodarczych i finansowych oraz wydatków administracyjnych i innych, gdzie systemy nadzoru i kontroli, jako całość, są stosowane w sposób odpowiedni i poprawny (zob. pkt 4.40–4.41, 10.32–10.33 oraz 11.25), Trybunał uważa, że błędy te mają wpływ finansowy o wartości mniejszej niż 2 % łącznych kwot (zob. **tabela 1.3**). Ponadto dokonana przez Trybunał ocena oświadczeń dyrektorów generalnych i delegowanych urzędników zatwierdzających potwierdziła, że nie było konieczności przedstawienia zastrzeżeń lub przedstawione zastrzeżenia nie były istotne (zob. pkt 2.6, 2.7 i 2.9 oraz **tabela 2.1**).

1.38. Zgodnie z wnioskami sprawozdania podsumowującego za rok 2007 istniejące systemy kontroli wewnętrznej, w ramach ograniczeń opisanych w sprawozdaniach z działalności za rok 2007, dostarczają wystarczającej pewności, że zasoby przyznane na działania Komisji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz zasadami należytego zarządzania finansami.

Komisja zwraca jednakże uwagę, że konieczne jest podjęcie dalszych starań w celu usunięcia pewnych uchybień, w szczególności tych wskazywanych w zastrzeżeniach delegowanych urzędników zatwierdzających oraz dotyczących budżetu w obszarach, których Trybunał Obrachunkowy nie uznał za spełniające wymogi.

Tabela 1.3 — Podsumowanie wyników DAS za 2007 r. w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Oceny szczegółowe sprawozdania rocznego DAS za rok budżetowy 2007	Pkt w sprawozdaniu rocznym	Funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli	Poziom błędu
Dochody ⁽¹⁾	4.40–4.41		
Rolnictwo i zasoby naturalne	5.50–5.55	⁽²⁾	⁽³⁾
Spójność	6.32		
Badania naukowe, energia i transport	7.40 i 7.41		
Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	8.31–8.32		
Edukacja i obywatelstwo	9.24		
Sprawy gospodarcze i finansowe	10.32 i 10.33		
Wydatki administracyjne i inne	11.25		

Powyższa tabela zawiera całościową ocenę systemów nadzoru i kontroli, przedstawioną w poszczególnych rozdziałach, jak również ogólne wyniki badań bezpośrednich przeprowadzonych przez Trybunał. W tabeli wymieniono główne elementy oceny, ale aby uzyskać szczegółowe informacje (w szczególności dotyczące uchybień w systemach nadzoru i kontroli oraz rodzajów błędów), należy zapoznać się z tekstem sprawozdania, w kontekście metodyki podejścia kontrolnego Trybunału (zob. pkt 1.33–1.37).

Legenda**Funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli**

	Skuteczne
	Częściowo skuteczne ⁽⁴⁾
	Nieskuteczne

Poziom błędu ⁽⁵⁾

	Poniżej 2 % (poniżej progu istotności)
	Między 2 % i 5 %
	Powyżej 5 %

⁽¹⁾ Zob. ograniczenia zakresu w pkt 4.4 i 4.9.

⁽²⁾ Trybunał stwierdził, że IACS nadal skutecznie ogranicza ryzyko nieprawidłowych wydatków, jeśli jest właściwie stosowany oraz jeśli wprowadzane są dokładne i wiarygodne dane dotyczące płatności realizowanych w ramach SPJ na podstawie przyznanych uprawnień (zob. pkt 5.52).

⁽³⁾ Rozwój obszarów wiejskich stanowi nieproporcjonalnie dużą część ogólnego poziomu błędów: W odniesieniu do wydatków w ramach EFRG Trybunał szacuje, że poziom błędów wynosi nieco poniżej 2 % (zob. pkt 5.13).

⁽⁴⁾ Systemy określa się jako „częściowo skuteczne”, w przypadku gdy ocenia się, że pewne systemy kontroli funkcjonują w sposób właściwy, podczas gdy inne nie funkcjonują w sposób właściwy. W konsekwencji, jako całość, nie mogą one gwarantować ograniczenia błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń do akceptowalnego poziomu.

⁽⁵⁾ Zakres błędów nie może być interpretowany jako interwał ufności (w sensie statystycznym). Podział skali błędów na trzy interwały został dokonany przez Trybunał.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.39. W obszarze rolnictwa i zasobów naturalnych, spójności, badań naukowych, energii i transportu, pomocy zewnętrznej, rozwoju i rozszerzenia oraz edukacji i obywatelstwa, gdzie systemy nadzoru i kontroli są w najlepszym wypadku jedynie częściowo skuteczne (zob. pkt 5.50–5.55, 6.32, 7.40–7.41, 8.31–8.32 i 9.25), Trybunał szacuje, że wpływ finansowy błędów przekracza 2 % łącznych wydatków ⁽⁴²⁾ (zob. **tabela 1.3**). Ponadto dokonana przez Trybunał ocena oświadczeń dyrektorów generalnych i delegowanych urzędników zatwierdzających potwierdziła, że w tych obszarach zostały przedstawione poważne zastrzeżenia lub, w opinii Trybunału, zastrzeżenia takie powinny być zostać przedstawione (zob. pkt 2.6–2.11 i **tabela 2.1**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.39. Komisja dąży do zapewnienia gwarancji skuteczności systemów nadzoru i kontroli w wykrywaniu i korygowaniu błędów, przy uwzględnianiu kosztów i korzyści z kontroli, które należy prowadzić na miejscu. Plan działania Komisji w zakresie zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej został w dużym stopniu wdrożony i można już dostrzec pewną poprawę. Pełne skutki będzie można odczuć dopiero po dłuższym okresie.

W odniesieniu do rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich Komisja pragnie zwrócić uwagę na ustalenia Trybunału, zgodnie z którymi najbardziej prawdopodobny odsetek błędów ogółem nie odbiega zasadniczo od danych ubiegłorocznych, przedstawionych w poświadczeniu wiarygodności za rok 2006. Dane statystyczne z kontroli otrzymanych od państw członkowskich wskazują również, że współczynnik błędów na poziomie beneficjentów końcowych w ramach EFRG (co odpowiada około 85 % całkowitych wydatków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich) znajduje się poniżej progu istotności. Potwierdza to ponownie w przypadku roku 2007 korzystne wyniki osiągnięte w roku 2006, ogłoszone przez Trybunał w sprawozdaniu za rok 2006 ⁽²⁾. Dalszych szczegółów dostarcza roczne sprawozdanie z działalności za rok 2007 Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZIK) obejmujący większość wydatków rolnych jest skuteczny w ograniczaniu ryzyka nieprawidłowych wydatków, jeżeli są wprowadzone dokładne i wiarygodne dane i jeśli system jest odpowiednio stosowany.

Wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w 2007 r., w odniesieniu do których istnieje prawdopodobieństwo wykluczenia z finansowania przez Wspólnotę w związku z przyszłymi decyzjami dotyczącymi zgodności, szacowane są na kwotę 439 milionów EUR, wraz z kwotą 152 milionów EUR odzyskań od beneficjentów końcowych ⁽³⁾.

W obszarze spójności Komisja wdraża plan działania (COM(2008) 97), ukierunkowany na umocnienie nadzoru Komisji nad systemów państw członkowskich w celu zmniejszenia odsetka błędów.

Strategia kontroli w obszarze badań, energii i transportu została opracowana z myślą o wykrywaniu i dokonywaniu korekty błędów. Na etapie pełnego wdrożenia, po okresie czterech lat powinno to gwarantować, że odsetek pozostałych błędów (błędy, które nie zostają skorygowane) będzie poniżej progu istotności, zgodnie ze szczegółowymi informacjami zawartymi w rocznym sprawozdaniu z działalności dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za badania naukowe.

⁽⁴²⁾ W przypadku „rolnictwa i zasobów naturalnych” ogólny poziom błędów nie różni się znacząco od wartości otrzymanej w roku ubiegłym, jednak nie uwzględniono w nim niektórych poważnych błędów, których nie dało się wyrazić liczbowo (zob. pkt 5.13)

⁽²⁾ Dz.U. C 273 z 15.11.2007.

⁽³⁾ W 2007 r. 607 mln EUR odzyskano za pośrednictwem korekt finansowych, zaś 247 mln EUR odzyskały państwa członkowskie od beneficjentów końcowych (rozdział 6 w informacji dodatkowej do sprawozdania rocznego za rok 2007).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Błędy wykryte w obszarach pomocy zewnętrznej, rozwoju i rozszerzenia dotyczą w głównej mierze wydatków dokonanych przez organizacje wdrażające projekty na podstawie zaliczek wypłaconych przez Komisję. Obowiązkowe kontrole finansowe przewidziane w systemie kontroli Komisji przed dokonaniem płatności ostatecznych powinny umożliwić Komisji wykrywanie i dokonywanie korekt tego typu błędów.

Błędy dotyczące Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury (DG EAC) są związane z płatnościami końcowymi za działania prowadzone w oparciu o wcześniejsze ramy prawne. Projekt nowych programów na okres 2007–2013 uwzględnił zalecenia Trybunału Obrachunkowego z poprzednich lat, dotyczące uproszczenia przepisów oraz szerszego wykorzystania finansowania według jednolitych stawek. Powinno to pozwolić w przyszłości na zmniejszenie odsetka błędów.

Ponadto wyniki kontroli ex post przeprowadzonej przez DG EAC, jak przedstawiono w sprawozdaniu z działalności za rok 2007, nie wykazały istotnego poziomu błędów.

Zob. również odpowiedzi do pkt 2.8, 2.11, 5.50 do 5.55, 6.32, 7.41–7.42, 8.31–8.33 oraz 9.25.

1.40. W porównaniu z poprzednimi latami odnotowano następujące zmiany: obniżenie szacowanego na podstawie próby poziomu błędów stwierdzono w przypadku obszarów polityki dawniej ujętych w ramach polityk wewnętrznych⁽⁴³⁾ i działań zewnętrznych⁽⁴⁴⁾ (zob. **tabela 1.3**). Wartość wydatków rolnych objętych systemem IACS znacznie wzrosła poprzez włączenie pewnych obszarów wydatków o podwyższonym ryzyku, w tym wydatków związanych z oliwą z oliwek. Trybunał stwierdza jednak, że IACS nadal skutecznie ogranicza ryzyko nieprawidłowych wydatków, jeśli jest właściwie stosowany oraz jeśli wprowadzane są poprawne i wiarygodne dane odnośnie do płatności w ramach SPJ realizowanych na podstawie przyznanych uprawnień. Niedawne wprowadzenie do SPJ programów pomocowych, takich jak program dotyczący oliwy z oliwek, jest pozytywnym krokiem, jednak w krótkim okresie może doprowadzić do częstszego występowania błędów (zob. pkt 5.52).

1.40. Komisja pragnie również zwrócić uwagę, że w przypadku obszaru spójności doszło do zwiększenia liczby projektów, w których nie stwierdzono błędów, oraz podniesienia ogólnej oceny systemów nadzoru i kontroli, dokonywanej przez Trybunał, których stan uległ poprawie z „nieskutecznego” na „częściowo skuteczny”.

W odniesieniu do ZSZIK Komisja jest zdania, że wdrożenie w SPJ systemów wsparcia, które w przeszłości charakteryzował wyższy poziom ryzyka, jak np. w sektorze oliwy z oliwek, zmniejszyło ryzyko dokonywania niewłaściwych wydatków poprzez usunięcie starego systemu wsparcia produkcji.

⁽⁴³⁾ Dawne „polityki wewnętrzne” objęte są obecnie grupami polityk: „badania, energia i transport”, „edukacja i obywatelstwo” oraz „sprawy gospodarcze i finansowe” (zob. **tabela 2.1**).

⁽⁴⁴⁾ Dawne „działania zewnętrzne” należą teraz do grupy polityk „pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” (zob. **tabela 2.1**).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.41. Trybunał podkreśla, że jego kontrole w obszarach „rolnictwa i zasobów naturalnych”, „spójności”, „badań naukowych, energii i transportu” oraz „edukacji i obywatelstwa” wykazały, iż skomplikowane lub niejasne kryteria kwalifikowalności czy też wymogi prawne mają znaczący wpływ na legalność i/lub prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń ⁽⁴⁵⁾.

Ocena postępów poczynionych we wprowadzaniu skutecznych wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej

Wstęp

1.42. Punkt 1.39 i **tabela 1.3** pokazują, że większość wydatków pod względem wartości jest objęta jedynie częściowo skutecznym lub całkowicie nieskutecznym systemem nadzoru i kontroli, a transakcje leżące u podstaw rozliczeń wciąż obciążone są istotnym poziomem błędów. Niemniej jednak w sprawozdaniu rocznym za 2007 r., jak i w poprzednich sprawozdaniach, stwierdzono, że:

- a) mechanizmy kontroli wewnętrznej Komisji są wciąż usprawniane (np. roczne sprawozdania z działalności — zob. pkt 2.8, 2.10 to 2.12 i 2.37) lub pozostają na wysokim poziomie (np. zgodność ze standardami kontroli wewnętrznej — zob. pkt 2.25 i 2.39);
- b) Komisja dokonała postępów w realizacji swojego planu działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (zob. pkt 2.29–2.36 i 2.39);
- c) zarządzanie przez Komisję budżetem uległo poprawie w ostatnich latach (zob. pkt 3.4, 3.6, 3.11, 3.15 i 3.30–3.32).

Poniższe punkty zawierają analizę tych pozornie sprzecznych uwag.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.41. Uproszczenie stanowi główny element programu lepszego stanowienia prawa Komisji. Od państw członkowskich również wymaga się dokonania uproszczeń w ich programach krajowych, w zakresie kryteriów kwalifikowalności. Pewien stopień złożoności jest jednak nieunikniony i powinien być uwzględniony w przyszłej dyskusji na temat tolerowanego poziomu ryzyka.

1.42. Ocena Trybunału dotyczy skuteczności nadzoru i kontroli w zapobieganiu błędom. Wspólnotowe ramy kontroli wewnętrznej obejmują kontrole konieczne do wykrywania i dokonywania korekty błędów, jak również te mające na celu zapobieganie pojawianiu się błędów. Komisja dokona oceny wpływu tych ram na skuteczność systemów jako całości.

Przykładowo strategia kontroli w obszarze badań, energii i transportu, zgodnie ze szczegółowymi informacjami zawartymi w rocznym sprawozdaniu z działalności dyirekcji generalnych odpowiedzialnych za badania naukowe, ma na celu wykrywanie i korektę błędów w taki sposób, aby — po pełnym wdrożeniu w ciągu czterech lat — dawała gwarancję, że odsetek pozostałych błędów znajduje się poniżej progu istotności.

Poziom dopuszczalnego ryzyka szacunkowego (błędy, które nie zostaną skorygowane) zostanie zbadany pod koniec 2008 r. w komunikacie Komisji.

⁽⁴⁵⁾ Na przykład, z powodu często złożonych warunków kwalifikowalności, błędy były znacznie częstsze wśród zbadanych przez Trybunał transakcji w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) niż wśród zbadanych przez Trybunał transakcji finansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG). W odniesieniu do wydatków w ramach EFRG Trybunał szacuje, że wartość poziomu błędów jest nieco poniżej 2 %, natomiast w przypadku wydatków EFRROW — że poziom błędów znacznie przekracza tę wartość (zob. niniejsze sprawozdanie roczne, pkt 5.13 oraz sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 1.42).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramy nadzoru i kontroli ⁽⁴⁶⁾

1.43. Budżet UE obejmuje płatności na rzecz milionów indywidualnych beneficjentów końcowych. Warunkiem dokonania płatności jest przestrzeganie przez beneficjentów końcowych przepisów lub uregulowań prawnych (np. beneficjenci lub koszty muszą spełnić czasem skomplikowane warunki w zakresie kwalifikowalności), a także poprawność i istnienie danych działań i/lub kosztów. Niektóre z tych warunków finansowania określone są przez przepisy wspólnotowe, w tym przepisy o zasięgu ogólnym, takie jak dyrektywy w zakresie zamówień publicznych, podczas gdy inne wyznaczane są przez państwa członkowskie. Beneficjenci końcowi otrzymują płatność bezpośrednio (np. w przypadku zarządzania bezpośredniego) lub od organów państw członkowskich w ramach zwrotu deklarowanych wydatków kwalifikowalnych (w szczególności w przypadku zarządzania dzielonego).

1.44. Płatności są legalne i prawidłowe, jeżeli te warunki są spełnione, a właściwi beneficjenci otrzymają właściwe kwoty w odpowiednim terminie. Wymaga to odpowiedniego nadzoru i kontroli. Dopilnowanie, by budżet był wykonywany poprawnie, by wydatki były legalne i prawidłowe oraz gospodarne, stanowi obowiązek Komisji. W przypadku około 80 % wydatków — dotyczących spójności i rolnictwa — realizacja działań dzielona jest z państwami członkowskimi, co w praktyce oznacza, że są one zobowiązane do wyboru projektów do finansowania, dokonywania płatności i zapewnienia systemów kontroli pozwalających na skuteczne zarządzanie ryzykiem oraz do przedstawiania informacji na temat wyników.

1.45. Istnieje wiele czynników warunkujących wystąpienie błędów lub sprawiających, że systemy kontroli błędom nie zapobiegają, bądź też ich nie wykrywają i nie korygują. Obejmują one: złożony charakter zasad kwalifikowalności oraz warunków, które spełnić muszą beneficjenci oraz stopień znajomości tych warunków przez beneficjentów; sposób sporządzania i przetwarzania wniosków; liczba i zakres kontroli; zakres sankcji nakładanych na beneficjentów zawyżających deklarowane koszty w przypadku wykrycia błędu; widoczność procedur kontroli oraz związany z nią efekt odstraszający. Dlatego też dobrze opracowane zasady i przepisy, które poddają się jednoznacznej interpretacji i są proste w stosowaniu, zmniejszają ryzyko błędów.

⁽⁴⁶⁾ Opinia Trybunału nr 2/2004 dotycząca modelu „jednolitej kontroli” (oraz wniosek w sprawie wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.46. Niezależnie od zastosowanego trybu zarządzania systemy nadzoru i kontroli funkcjonują w strukturze obejmującej trzy poziomy operacyjne:

- a) *pierwszy poziom kontroli*, na którym sprawdza się zachowanie przez beneficjentów końcowych zgodności z obowiązującymi ich warunkami;
- b) *drugi poziom kontroli*, na którym sprawdza się skuteczność pierwszego poziomu kontroli;
- c) *ogólny nadzór* sprawowany przez Komisję, aby zagwarantować, że państwa członkowskie i/lub dyrekcje generalne Komisji wypełniają swoje zobowiązania i zadania w zakresie zarządzania budżetem ⁽⁴⁷⁾.

Jak działają różne poziomy kontroli?

1.47. Charakter wydatków UE oznacza, że główne ryzyko błędu występuje na poziomie beneficjenta końcowego, który w sposób zamierzony, niezamierzony lub przez zaniedbanie ubiega się o zwrot wydatków, które są niekwalifikowalne z powodu niespełnienia wymogów zawartych w przepisach lub które są nieodpowiednio udokumentowane, albo nieprawidłowo skalkulowane. Potwierdzają to poprzednie ustalenia kontroli przedstawione przez Trybunał, jak również ustalenia zawarte w niniejszym sprawozdaniu rocznym (zob. pkt 5.12–5.16, 6.22–6.27, 7.14–7.22, 8.9, 9.8–9.11 i 10.16–10.19). Nie dość, że na tym poziomie występuje główne ryzyko, to jeszcze błędy mogą często zostać wykryte w sposób wiarygodny jedynie w drodze kontroli na miejscu, co sprawia, że kontrole dokumentacji są skuteczne jedynie częściowo. Uwzględniając fakt, że co roku dokonuje się milionów płatności, oznacza to, że podejmowanie kontroli na pierwszym poziomie jest kosztowne, a jej ogólny koszt zależy bezpośrednio od jej zasięgu.

1.48. Kontrole na miejscu przeprowadzane na tym poziomie często obejmują jedynie niewielki odsetek (zwykle 5 %–10 % rocznie, w zależności od obszaru) indywidualnych wniosków. Trybunał stwierdził uchybienia dotyczące kontroli w obszarze rolnictwa (zob. pkt 5.27, 5.28, 5.30–5.32, 5.34–5.36) oraz polityki spójności (zob. pkt 6.29), które związane są z uchybieniami na poziomie organów państw członkowskich. Przypadki słabej jakości pierwszego poziomu kontroli zostały stwierdzone również w odniesieniu do zarządzania bezpośredniego, w tym także w przypadku kontroli na szczelbu Komisji, dotyczących zwrotu kosztów na rzecz beneficjentów w dziedzinie badań naukowych, które to kontrole nie funkcjonowały w sposób zadowalający (pkt 7.29 i 7.30). Stwierdzono również przypadki słabej jakości kontroli prowadzonych przez niezależnych audytorów w zakresie wniosków indywidualnych (zob. pkt 7.32–7.33 i 10.29–10.30).

1.47. Komisja podziela zdanie, że kontrole dokumentacji dotyczące wniosków mogą być jedynie częściowo skuteczne w zapobieganiu błędom. Dlatego też ramy kontroli wewnętrznej Komisji zwiększają pewność dotyczącą legalności i prawidłowości wydatków w oparciu o podstawę wieloletnią, poprzez zwiększoną liczbę kontroli na miejscu.

Zob. również odpowiedzi do pkt 5.12, 5.16, 6.23–6.27, 7.15–7.22, 8.9–9.10 oraz 10.16.

1.48. Podczas gdy kontrole na miejscu są w przypadku wszystkich beneficjentów systemu przeprowadzane rzeczywiście rzadko, kontrole administracyjne są prowadzone w przypadku każdego z indywidualnych wniosków. Dzieje się tak dlatego, że kontrole na miejscu są zbyt kosztowne.

Zalecana częstotliwość prowadzenia kontroli pierwszego stopnia na miejscu w odniesieniu do wydatków na działania strukturalne jest dużo wyższa niż sugeruje Trybunał, jak wskazano w wytycznych dotyczących kontroli dobrej praktyki zarządzania na okres 2000–2006.

Komentarze Trybunału dotyczą w głównej mierze błędów, które mogą zostać wykryte jedynie poprzez prowadzenie kontroli na miejscu, których podjęcie jest zbyt kosztowne przed dokonaniem płatności w ramach każdego z wniosków. Beneficjenci mogą zostać zobligowani do złożenia, wraz z ostatecznym wnioskiem, poświadczenia wystawionego przez niezależnego audytora.

⁽⁴⁷⁾ Ogólny nadzór sprawowany przez Komisję może również opierać się na pierwszym i drugim poziomie kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W przypadku obszaru badań, energii i transportu systemy kontroli zostały w dużym stopniu wzmocnione wraz z wprowadzeniem zaświadczeń audytora od czasu szóstego programu ramowego.

Komisja przyznaje, że wiarygodność zaświadczeń audytora wprowadzonych w ramach szóstego programu ramowego nie jest w pełni satysfakcjonująca, zważywszy na utrzymujący się poziom błędów stwierdzonych w wyniku kontroli. Niezależnie od tego, ogólny poziom błędów w przypadku szóstego programu ramowego jest niższy niż poziom błędów zarejestrowanych we wnioskach o płatności bez zaświadczeń w odniesieniu do piątego programu ramowego. Wskazuje to na fakt, że poświadczenia kontroli przyczyniają się do poprawy dokładności zgłaszanych kosztów.

W przypadku siódmego programu ramowego Komisja podniosła wiarygodność zaświadczeń audytora poprzez wykorzystanie „uzgodnionych procedur”, określających szczegółowo zakres pracy kontrolnej, która ma być prowadzona przez audytorów, oraz zachętę do nieobowiązkowego poświadczania metody kosztów.

1.49. Charakter pierwszego poziomu kontroli oznacza, że słabe wyniki na tym poziomie nie mogą być zbilansowane bezpośrednio przez kontrolę na poziomie drugim. Skuteczność drugiego poziomu kontroli zależy zatem od tego, na ile kontrola ta jest w stanie promować odpowiednie systemy kontroli na poziomie pierwszym, a nie od tego, w ilu przypadkach prowadzi ona do wykrycia i skorygowania poszczególnych błędów. Prace kontrolne Trybunału dotyczące roku budżetowego 2007 ujawniły ponownie, że drugi poziom kontroli na szczeblu państw członkowskich oraz prowadzone przez Komisję kontrole w ramach nadzoru ⁽⁴⁸⁾ nie osiągają zakładanego poziomu skuteczności. Trybunał stwierdził, na przykład, uchybienia w zakresie:

- a) rozliczania zgodności rachunków, dokonywanego przez Komisję w obszarze rolnictwa (zob. pkt 5.47 i 5.48);

1.49. Nadzór Komisji ma na celu poprawę zarządzania oraz systemów kontroli w taki sposób, aby zapobiegały błędom bądź je wykrywały i korygowały, zgodnie z zaleceniami Trybunału, jak również zapewniały podjęcie wymaganych działań naprawczych. Celem nadzoru nie jest wykrywanie poszczególnych błędów.

- a) Wnioski Trybunału przywołane w punktach 5.47 i 5.48 stanowią nieodłączne cechy mechanizmu rozliczania rachunków pod kątem zgodności w rolnictwie i stąd nie mogą być uznawane za wady tego mechanizmu. Komisja jest zdania, że mechanizm funkcjonuje sprawnie i w pełni odpowiada celom, dla których został stworzony, czyli wykluczeniu z finansowania wspólnotowego wydatków poniesionych niezgodnie z przepisami wspólnotowymi.

Ponadto w przypadkach, w których nienależne płatności na rzecz beneficjentów mogą zostać zidentyfikowane w wyniku rozliczenia zgodności, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia działań następczych polegających na odzyskaniu płatności od tych beneficjentów. Nawet w sytuacji, w której odzyskanie płatności beneficjentów nie jest konieczne, ponieważ korekty finansowe dotyczą jedynie niedociągnięć w systemie zarządzania i kontroli państw członkowskich, a nie nienależnych płatności, korekty te stanowią jednak istotny środek wzmocnienia systemów państw członkowskich, a tym samym również zapobiegania nieprawidłowym płatnościom lub ich wykrywania i odzyskiwania od beneficjentów.

Zob. również odpowiedzi do pkt 5.47 i 5.48.

⁽⁴⁸⁾ Nie odnosi się to do Służby Audytu Wewnętrznego i do działów audytu wewnętrznego Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) kontroli wydatków w obszarze spójności (zob. pkt 6.30 i 6.31);

- c) kontroli finansowych *ex post* w obszarze badań naukowych, energii i transportu (zob. pkt 7.34);

- d) poświadczeń *ex ante* w zakresie jakości zarządzania i powiązanych wizyt monitorujących (zob. pkt 9.16, 9.17 i 9.20).

1.50. Słaba jakość pierwszego i drugiego poziomu kontroli nie może być kompensowana nadzorem Komisji. Celem tego nadzoru jest zagwarantowanie, że odpowiednie systemy kontroli na poziomie pierwszym i drugim istnieją i działają w sposób skuteczny. Należy zidentyfikować uchybienia na niższych poziomach (na przykład w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrektorów generalnych) i podjąć działania naprawcze (zob. pkt 2.40). Nadzór jest sprawowany przez Komisję na różnych poziomach, zarówno w dyrekcjach generalnych zaangażowanych w dzielone zarządzanie wydatkami, jak i na najwyższym poziomie Komisji w stosunku do poszczególnych dyrekcji generalnych.

1.51. Proces ten utrudniają czynniki bezpośrednio związane z liczbą beneficjentów, złożonym charakterem zasad, trudnościami w sprawdzaniu zachowania zgodności z określonymi wymogami oraz niewystarczająco zniechęcającym efektem korekt i sankcji finansowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Komisja jest zdania, że w większości przypadków kontrole badane przez Trybunał w obszarze polityki spójności prowadziły do skutecznych środków naprawczych oraz wyników użytecznych na poziomie operacyjnym. Ponadto roczne sprawozdania z działalności właściwych dyrekcji generalnych przedstawia szczegółowo wyniki działalności kontrolnej, w szczególności w zakresie środków zaradczych, zawiesznień oraz korekt finansowych.

Zob. również odpowiedzi do pkt 6.30 i 6.31.

- c) Dyrekcje generalne ds. badań naukowych w sposób istotny zintensyfikowały na przestrzeni 2007 r. wysiłki związane z kontrolą i zrealizowały wyznaczone cele roczne.

Aktualnie należy zwrócić szczególną uwagę na korektę wykrytych błędów. Dyrekcje generalne ds. badań naukowych w sposób czynny dążą do usprawnienia narzędzi monitorowania i wydają bardziej szczegółowe wytyczne administracyjne oraz finansowe. Oczekuje się, że wpłyną one na poprawę skuteczności oraz kompletności procesu odzyskiwania (włącznie z ekstrapolacją i działaniami następczymi wynikającymi z ustaleń Trybunału).

- d) Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa (DG JLS) dokonała poprawy swoich wskazówek i ustanowiła plan działania na rzecz zakończenia jej wizyt monitorujących. Zob. odpowiedź do pkt 9.16, 9.17 i 9.20.

1.50. W odniesieniu do rolnictwa uchybienia w zakresie systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich są wykrywane poprzez procedury rozliczania zgodności, co może doprowadzić do nałożenia na państwa członkowskie korekt finansowych. Korekty te stanowią istotny środek wzmacniania systemów państw członkowskich, a tym samym również zapobiegania nieprawidłowym płatnościom lub ich wykrywania i odzyskiwania ich od beneficjentów.

W sektorze spójności Komisja podejmuje działania zgodnie z zaleceniami Trybunału. Ukierunkowuje swoje badania na poprawę skuteczności kontroli pierwszego poziomu, a jednocześnie angażuje się w działania prewencyjne, jak np. wytyczne dotyczące dobrych praktyk oraz szkolenia organów krajowych. Podejmuje również działania mające na celu ograniczenie ryzyka wadliwych systemów poprzez dokonanie korekt finansowych. Komisja dokonuje identyfikacji systemów, w przypadku których doszło do stwierdzenia istotnych niedociągnięć, i przedstawia działania naprawcze podejmowane w celu zaradzenia tym niedociągnięciom, w rocznym sprawozdaniu z działalności odnośnych dyrekcji generalnych.

Zob. też odpowiedź do pkt 2.40.

1.51. Jest to ryzyko nierozzerwalnie związane z pewnymi obszarami polityki, które musi być brane pod uwagę podczas ustalania strategii kontroli, w szczególności w kontekście programów wieloletnich.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Należy wyważyć i zatwierdzić proporcje pomiędzy kosztami kontroli a płynącymi z niej korzyściami

1.52. W swojej opinii nr 2/2004 Trybunał zaleca, aby systemy kontroli dotyczące wydatków Wspólnoty były odpowiednio wyważone, jeżeli chodzi o koszty mechanizmów kontrolnych oraz korzyści, jakie przynoszą one pod względem zmniejszenia ryzyka błędu w transakcjach do rozsądnego poziomu (ryzyko rezydualne). Wymaga to, aby wszystkie podmioty uczestniczące w procedurze budżetowej uznały, że:

- a) nie wszyscy beneficjenci końcowi mogą być objęci kontrolą na miejscu, zatem pewne ryzyko rezydualne błędu zawsze będzie obecne. Kluczową kwestią jest ustawienie tego ryzyka na odpowiednim (dopuszczalnym) poziomie, uwzględniając charakter różnego rodzaju wydatków, złożoność istniejących zasad i zniechęcający efekt dostępnych sankcji;
- b) koszty kontroli są ważną kwestią zarówno dla budżetu UE, jak i dla państw członkowskich lub państw beneficjentów;
- c) wyważenie proporcji pomiędzy kosztami a ryzykiem rezydualnym w poszczególnych obszarach wydatków jest na tyle istotne, że powinno być zatwierdzane na poziomie politycznym (tj. przez władze budżetowe/organ udzielający absolutionum) w imieniu obywateli Unii;
- d) jeżeli dany program nie może zostać zrealizowany w sposób zadowalający z zachowaniem akceptowalnego poziomu kosztów i ryzyka, należy ponownie rozważyć jego zasadność.

1.53. Ustanowienie ram kontroli wewnętrznej opartych na tych racjonalnych zasadach pozwoliłoby na zdefiniowanie systemów kontroli pod względem założonych osiągnięć ⁽⁴⁹⁾ (konkretne cele), jak również uzgodnionych kryteriów, według których można by oceniać i kontrolować ich wyniki.

1.54. Trybunał zachęca Komisję do zakończenia prowadzonej przez nią analizy dotyczącej kosztów kontroli oraz różnic w poziomie ryzyka nieodłącznego w poszczególnych obszarach wydatków ⁽⁵⁰⁾. Realistyczne, przejrzyste, racjonalne i efektywne kosztowo podejście do zarządzania ryzykiem przyniosłoby, w opinii Trybunału, korzyści zarówno podmiotom wnoszącym wkład, jak i beneficjentom.

1.52. Komisja zgadza się z zaleceniami zawartymi w opinii Trybunału nr 2/2004 i wprowadza je w ramach planu działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, jak przedstawiła w swoim sprawozdaniu z postępów (COM(2008) 110 wersja ostateczna). Kontynuuje prace dotyczące kosztów i korzyści kontroli w ramach pkt 10 planu działania i podejmie ponownie dyskusję na temat tolerowanego ryzyka przed końcem 2008 r.

- b) W szczególności chodzi o wysoki koszt kontroli na miejscu.

1.53. Komisja zbada ten pomysł. Aktualne wytyczne w obszarze polityki spójności zachęcają do przyjęcia podejścia ukierunkowanego na wyniki w zakresie kontroli, w oparciu o dane dotyczące odsetka błędów oraz ich zmiany na przestrzeni czasu, zaś wymogi dotyczące monitorowania i sprawozdawczości dotyczącej odsetka błędów są obowiązkowe, zgodnie z przepisami prawnymi na lata 2007–2013. W odniesieniu do rolnictwa wyniki kontroli wymaganych zgodnie z ZSZIK są ściśle monitorowane.

⁽⁴⁹⁾ Również pod względem konkretnych celów w postaci określonego poziomu ryzyka rezydualnego, a nie wkładu (tj. odsetka wniosków do sprawdzenia), jak ma to miejsce obecnie (zob. pkt 2.42 lit. b)).

⁽⁵⁰⁾ Komunikat dotyczący tej kwestii ma zostać opublikowany przez Komisję w październiku 2008 r.

ROZDZIAŁ 2

System kontroli wewnętrznej Komisji

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	2.1
Ustalenia kontroli dotyczące oświadczeń kierownictwa Komisji	2.2–2.23
Sprawozdanie podsumowujące Komisji	2.2–2.5
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych	2.6–2.23
Procedura przygotowawcza	2.8
Oświadczenia dyrektorów generalnych	2.9–2.14
Wskaźniki legalności i prawidłowości	2.15
Pewność uzyskana z rocznych podsumowań	2.16–2.20
Kryteria istotności oraz kryteria określania zastrzeżeń	2.21–2.23
Standardy kontroli wewnętrznej Komisji	2.24–2.28
Zgodność z podstawowymi wymogami	2.25
Skuteczność na koniec 2007 r.	2.26
Skuteczność i przejście na zmienione standardy	2.27–2.28
Plan działania	2.29–2.36
Ocena ogólna	2.29
Ocena według działania	2.30–2.33
W realizacji działań poczyniono postępy ...	2.30
... z jednym istotnym wyjątkiem	2.31–2.33
Pierwsza ocena wpływu planu działania	2.34–2.36
Ogólne wnioski i zalecenia	2.37–2.42
Wnioski	2.37–2.40
Zalecenia	2.41–2.42

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

2.1. W niniejszym rozdziale opisano działania, które Komisja podjęła w 2007 r., aby zwiększyć skuteczność systemów nadzoru i kontroli w jej dyrekcjach generalnych w celu zagwarantowania legalności i prawidłowości transakcji wynikających z wykonania budżetu UE. W szczególności w rozdziale tym ocenia się, w jakim stopniu:

- a) oświadczenia kierownictwa zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności i oświadczeniach dyrektorów generalnych oraz w sprawozdaniu podsumowującym Komisji znajdują potwierdzenie w ustaleniach kontroli Trybunału (zob. pkt 2.2–2.14);
- b) Komisji udało się uzyskać większą pewność co do legalności i prawidłowości dzięki wykorzystaniu wskaźników, stosownych kryteriów istotności i rocznych podsumowań (zob. pkt 2.15–2.23);
- c) Komisja poczyniła postępy we wdrażaniu standardów kontroli wewnętrznej i zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej oraz w jakim stopniu była w stanie wykazać ich wpływ na wydatki z 2007 r. (zob. pkt 2.24–2.36).

2.1.

- c) Istniejące systemy kontroli wewnętrznej wraz z ograniczeniami opisanymi w sprawozdaniach z działalności za rok 2007 dostarczają wystarczającej pewności, że zasoby przyznane na działalność Komisji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz zasadami należytego zarządzania finansami. Istniejące procedury kontrolne oraz działania następcze dotyczące wniosków kontroli Trybunału dostarczają niezbędnej pewności w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

Komisja podjęła działania mające na celu dalsze wzmocnienie jej systemu kontroli wewnętrznej, przy uwzględnieniu własnych doświadczeń, oraz rozwiązywanie problemów wskazanych przez audytów. Działania podjęte w 2007 r. obejmowały zmiany standardów kontroli wewnętrznej dotyczących skutecznego zarządzania, dalsze wdrażanie planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej oraz zmienione wytyczne dla rocznych sprawozdań z działalności.

Komisja podejmuje również kwestie wskazane w zastrzeżeniach delegowanych urzędników zatwierdzających. Pozwoli to na wyjaśnienie w sposób bardziej szczegółowy powodów, dla których istnieją różnice zdań między stanowiskiem Trybunału w ujęciu rocznym, wymaganym zgodnie z Traktatem WE, a stanowiskiem kierownictwa w ujęciu wieloletnim, uwzględniającym środki podjęte w celu wykrycia i naprawienia błędów, do których doszło na przestrzeni roku.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

USTALENIA KONTROLI DOTYCZĄCE OŚWIADCZEŃ
KIEROWNICTWA KOMISJI**Sprawozdanie podsumowujące Komisji**

2.2. Przyjmując sprawozdanie podsumowujące, Komisja bierze na siebie odpowiedzialność polityczną za operacyjne wykonanie budżetu przez swoich dyrektorów generalnych ⁽¹⁾. Komisja jest także zdania, że „istniejące procedury kontrolne dostarczają koniecznych gwarancji w zakresie zgodności z prawem i prawidłowości transakcji, za co Komisja jest odpowiedzialna na mocy art. 274 Traktatu”.

2.3. Komisja uznaje jednak, że niezbędne są dalsze starania zmierzające do usunięcia szeregu uchybień, w szczególności uchybień wskazanych w zastrzeżeniach delegowanych urzędników zatwierdzających oraz uchybień związanych z obszarami budżetowymi, które nie zostały uznane za zadowalające przez Trybunał Obrachunkowy. W tym względzie Trybunał uważa, że zakres niektórych zastrzeżeń powinien być większy niż przedstawili to dyrektorzy generalni Komisji (zob. pkt 2.12 i **tabela 2.1**)

2.3. Komisja z zadowoleniem przyjmuje lepszą ocenę Trybunału przedstawioną w tabeli 2.1, w odniesieniu do dowodów, jakich dostarczają roczne sprawozdania dyrektorów generalnych z działalności za rok 2007 dla wniosków Trybunału w sprawie DAS.

Komisja jest zdania, że zakres potencjalnych zastrzeżeń był zgodny z ustalonymi kryteriami (zob. odpowiedź do pkt 2.12).

Sprawozdanie podsumowujące uwzględnia zastrzeżenia dyrektorów generalnych zawarte w ich rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2007 oraz uwagi poczynione przez Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu rocznym za rok 2006. Komisja może w związku z tym stwierdzić, że istniejące systemy kontroli wewnętrznej, wraz z ograniczeniami opisanymi w sprawozdaniach z działalności za rok 2007, dostarczają wystarczającej pewności, że zasoby przyznane na działalność Komisji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz zasadami należytego zarządzania finansami.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego — Podsumowanie osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2007, COM(2008) 338 wersja ostateczna z 4.6.2008.

Tabela 2.1 — Zmiana wartości dowodowej rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych w odniesieniu do wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności

Grupa polityk ⁽¹⁾	Najważniejsze zastrzeżenia dyrektorów generalnych (uwzględnione w oświadczeniach)	2005	2006	2007		Wpływ najważniejszych zastrzeżeń na pewność uzyskiwaną z oświadczeń dyrektorów generalnych według oceny Trybunału ⁽²⁾			Inne znaczące uchybienia wykryte podczas kontroli Trybunału i/lub Komisji (nieuwzględnione w oświadczeniach)	2005	2006	2007		Dowody na poparcie wniosków pokontrolnych Trybunału wynikające z rocznego sprawozdania z działalności ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Rolnictwo i zasoby naturalne	— Niewystarczające wdrożenie systemu IACS w Grecji	xx	xx	xx	}				— Systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich w zakresie rozwoju obszarów wiejskich — W zakresie systemu kontroli, inspekcji i sankcji dotyczącego zasobów rybnych: dane połowowe są niekompletne i niewiarygodne, systemy inspekcji nie pozwalają na uzyskanie pewności		xx	x	}			
	— Wydatki na rozwój obszarów wiejskich			x		B	B	B				x		B ⁽⁵⁾ C ⁽⁶⁾	B ⁽⁵⁾ C ⁽⁶⁾	B
Spójność	— EFS: systemy zarządzania i kontroli (2000/2006)	x Zjednoczone Królestwo	x Hiszpania, Szkocja (Zjednoczone Królestwo), Szwecja, Słowacja, Słowenia, Łotwa, Kalabria i Lazio (Włochy)	x Hiszpania, Zjednoczone Królestwo, Francja, Włochy, Słowacja, Portugalia, Belgia i Luksemburg	}				— Ryzyko związane z zamknięciem okresu programowania 1994–1999 i/lub ze znaczącymi uchybieniami w realizacji rozporządzenia (WE) nr 2064/97 — Systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich (2000/2006) ⁽⁴⁾	x			}			
	— EFRR: systemy zarządzania i kontroli (2000/2006)	x Zjednoczone Królestwo i Hiszpania	x Anglia i Szkocja (Zjednoczone Królestwo)	x Republika Czeska, Finlandia, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Polska, Słowacja i Hiszpania		B	B	B		x	x			C	C	B
	— INTERREG: systemy zarządzania i kontroli (2000/2006)		x Wszystkie programy (z wyjątkiem IIIB Europa Północno-zachodnia, Wyspy Kanaryjskie i Madera)	x Łącznie w zakresie 51 programów												
	— Fundusz Spójności: systemy zarządzania i kontroli (2000/2006)	x Grecja	x Hiszpania	x Bułgaria, Republika Czeska, Słowacja, Węgry i Polska												
Badania naukowe, energia i transport	— Niewystarczająca pewność / uchybienia w zarządzaniu za pośrednictwem agencji krajowych	x	x		}				— Częstość błędów w przypadku 6. programu ramowego — badania naukowe ⁽⁴⁾	x			}			
	— Brak dowodów pozwalających na określenie rezyduального poziomu błędu w zakresie poprawności wniosków o zwrot poniesionych kosztów	x	x 6. program ramowy	x 6. program ramowy		B	B	B						B	B	B
	— Częstość błędów (kwalifikowalność) we wnioskach o zwrot poniesionych kosztów w przypadku umów na badania naukowe	x 5. program ramowy	x 5. program ramowy													

Grupa polityk ⁽¹⁾	Najważniejsze zastrzeżenia dyrektorów generalnych (uwzględnione w oświadczeniach)	2005	2006	2007		Wpływ najważniejszych zastrzeżeń na pewność uzyskiwaną z oświadczeń dyrektorów generalnych według oceny Trybunału ⁽²⁾			Inne znaczące uchybienia wykryte podczas kontroli Trybunału i/lub Komisji (nieuwzględnione w oświadczeniach)	2005	2006	2007		Dowody na poparcie wniosków pokontrolnych Trybunału wynikające z rocznego sprawozdania z działalności ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Pomoc ze-wnętrzna, rozwój i rozszerzenie	— Status prawny i odpowiedzialność prawna partnerów w ramach realizacji wkładu UE do IV filaru UNMIK w Kosowie — PHARE: Potencjalne nieprawidłowości w zarządzaniu funduszami PHARE przez niektóre agencje wdrażające w Bułgarii	×		×	}	A	A	A	— Systemy nadzoru i kontroli w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń na szczeblu organizacji wdrażających wymagają poprawy, aby mogły zacząć w pełni funkcjonować		×	×	}	B	B	B
Edukacja i obywatelstwo	— Brak ustrukturyzowanego systemu kontroli <i>ex post</i> i kontroli na miejscu w DG oraz kontroli przeprowadzanych w reprezentacjach przez większą część roku — 10 z 12 miesięcy — Uchybienia w systemie zarządzania i kontroli Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców we Włoszech w odniesieniu do okresu programowania 2000–2004 oraz 2005–2007 — Ograniczona pewność co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń przeprowadzonych przez 14 państw członkowskich w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców II (2005–2007) — Uchybienia w systemach zarządzania i kontroli Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców	n/d ⁽¹⁾		×	}	n/d		B	— Uchybienia w dokonywanej przez Komisję ocenie deklaracji <i>ex ante</i> dostarczanych przez państwa członkowskie w zakresie Programu Uczenia się przez Całe Życie	n/d		×	}	n/d		B
Sprawy gospodarcze i finansowe	— Możliwość, że w niewystarczającym stopniu spełniane są wymogi dotyczące dodatkowości w zakresie jednego działania wdrażanego przez podmiot zewnętrzny — Rezydualny wskaźnik błędów w zakresie poprawności wniosków o zwrot poniesionych kosztów w szóstym programie ramowym badań naukowych — 6.PR — Niezadawalające funkcjonowanie finansowania standaryzacji europejskiej	n/d ⁽¹⁾		×	}	n/d		B		n/d			}	n/d		A
Wydatki administracyjne	— Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej w przedstawicielstwach UE	×	×		}	A	A	A	— Uchybienia w systemach nadzoru i kontroli w przedstawicielstwach UE ⁽⁴⁾		×		}	A	A	A

Legenda:

⁽¹⁾ Trybunał zdecydował się na zebranie szczegółowych ocen dla celów DAS w grupy polityk. Odpowiadają one poszczególnym rozdziałom obecnego sprawozdania rocznego, jednak nie zawsze możliwe jest bezpośrednie porównanie z danymi w odpowiedniej tabeli w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2006 r.

⁽²⁾ Wpływ tych najważniejszych zastrzeżeń na oświadczenie dyrektora generalnego według oceny Trybunału:

A: Wystarczająca pewność co do tego, że systemy kontroli wewnętrznej zapewniają legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń bez zastrzeżeń lub z nieznaczącymi zastrzeżeniami.

B: Wystarczająca pewność, jednak z zastrzeżeniami dotyczącymi wskazanych uchybień w systemie kontroli wewnętrznej.

C: Brak pewności.

⁽³⁾ Dowody na poparcie wniosków pokontrolnych Trybunału wynikające z rocznego sprawozdania z działalności:

A: Wystarczające dowody na poparcie wniosków DAS Trybunału (jasne i jednoznaczne).

B: Dowody na poparcie wniosków DAS Trybunału po korektach.

C: Brak dowodów na poparcie wniosków DAS Trybunału.

⁽⁴⁾ Choć ujęte w rocznych sprawozdaniach z działalności.

⁽⁵⁾ W przypadku wydatków na WPR objętych systemem IACS, jeżeli jest on prawidłowo stosowany.

⁽⁶⁾ W przypadku wydatków na WPR nieobjętych systemem IACS lub objętych systemem IACS, który nie jest prawidłowo stosowany.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.4. W przypadku funduszy strukturalnych Komisja zaznacza, że przedstawiła łączne kwoty korekt finansowych dokonanych na szczeblu krajowym poprzez wycofanie środków oraz odzyskiwanie środków przez państwa członkowskie ⁽²⁾. Jednakże Komisja powinna w swoim sprawozdaniu podsumowującym położyć większy nacisk na „braki i niezgodności” w danych otrzymywanych od państw członkowskich. Działania zmierzające do poprawy jakości informacji nie powinny zatem ograniczać się jedynie do Komisji, jak stwierdzono w sprawozdaniu podsumowującym, ale objąć również państwa członkowskie (zob. także pkt 1.42, 2.31–2.33 oraz 3.26–3.28).

2.5. W przypadku niektórych wieloletnich celów Komisji, ocena Komisji różni się od oceny Trybunału. Komisja uznaje na przykład, że jej cele związane z ustanowieniem skutecznego systemu kontroli wewnętrznej i z promowaniem rozliczalności, za pomocą rocznego sprawozdania z działalności, zostały już osiągnięte. Trybunał zauważa jednak, że choć standardy kontroli wewnętrznej zostały wdrożone, w przypadku licznych systemów nadzoru i kontroli wykazanie ich skuteczności w zapobieganiu lub wykrywaniu i poprawianiu błędów nie jest jeszcze możliwe (zob. też pkt 2.26), a pełne odzwierciedlenie potencjalnego wpływu zastrzeżeń przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności wymaga poszerzenia zakresu i zwiększenia skali niektórych zastrzeżeń (zob. pkt 2.12).

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.4. Załącznik do rocznego sprawozdania na temat funduszy strukturalnych za rok 2006, do którego odnosi się sprawozdanie podsumowujące (COM(2008) 338 wersja ostateczna), oraz roczne sprawozdanie za rok 2007 wskazują, że istnieją rozbieżności i nieścisłości w danych otrzymanych od państw członkowskich.

Sprawozdanie podsumowujące za rok 2007 powtórnie przytacza zobowiązanie Komisji (zob. część 3.1) dotyczące przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu kwartalnych sprawozdań na temat postępów we wdrażaniu planu działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi w ramach zarządzania dzielonego (COM(2008) 97 wersja ostateczna). Wspomniane sprawozdania kwartalne zawierają informacje na temat korekt i odzyskania środków nałożonych przez Komisję w zakresie zarządzania dzielonego, zaś drugie sprawozdanie kwartalne zawiera informacje na temat wycofania środków oraz odzyskiwania środków przez państwa członkowskie zgłoszonego w 2008 w odniesieniu do poprzedniego roku. Plan działania Komisji obejmuje środki mające na celu poprawę jakości informacji dostarczanych przez państwa członkowskie.

Zob. również odpowiedzi do pkt 2.32, 2.33 oraz 3.26, 3.27 i 3.28.

2.5. W sprawozdaniu podsumowującym Komisji (COM(2008)338 wersja ostateczna, załącznik 3) dokonano oceny niektórych inicjatyw pod względem uznania celów za osiągnięte. Nie oznacza to, iż Komisja uważa, że w przyszłości nie będą podejmowane dalsze działania mające na celu ulepszenie systemów kontroli wewnętrznej czy rocznych sprawozdań z działalności. Komisja jest zobowiązana do nieustannego doskonalenia swoich systemów kontroli wewnętrznej.

W 2007 r. Komisja zamknęła np. dwie specjalne inicjatywy mające na celu promowanie rozliczalności poprzez sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności. Podjęto również nowe działania polegające na promowaniu spójnego sposobu ujmowania ryzyka utraty reputacji oraz na zwróceniu większej uwagi na związek między poziomem błędów, istotnością i zastrzeżeniami.

Podjęto działania związane z rocznym sprawozdaniem z działalności oraz podsumowaniem. Dyrektorzy generalni przedstawiają obecnie pełniejsze wyjaśnienia dotyczące ich środowiska, zagrożenia oraz ogólnego wpływu na stopień pewności. Na przykład w dziedzinach spójności i rolnictwa zastrzeżenia dyrektorów generalnych w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2007 r. były, zdaniem Komisji, zgodne z kryteriami istotności ustalonymi dla wszystkich systemów i ich dotyczącymi w przypadkach, w których nastąpiły istotne niedociągnięcia, a potencjalne skutki zastrzeżeń zostały ocenione w sposób odpowiedni.

Przed podpisaniem deklaracji dyrektorzy generalni rozważają skuteczność ram kontroli jako całości, a nie jedynie ich skuteczność w zapobieganiu błędom.

Zob. również odpowiedzi do pkt 2.12, 2.25 i 2.26.

⁽²⁾ Poprzez odwołanie do załącznika do sprawozdania w sprawie funduszy strukturalnych SEC(2007) 1456.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych

2.6. Badając roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych, Trybunał ocenił, na ile rzetelnie (tj. bez znaczących wypaczeń) przedstawiają one skuteczność wdrożonych procedur. W szczególności ocena ta dotyczyła tego, czy systemy nadzoru i kontroli pozwalają na uzyskanie niezbędnej pewności w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

2.7. Dokonano przeglądu wszystkich rocznych sprawozdań z działalności, a w przypadku sprawozdań 15 dyrekcji generalnych przegląd ten przybrał formę pogłębionej analizy.

Procedura przygotowawcza

2.8. W wytycznych⁽³⁾ dotyczących sporządzania rocznych sprawozdań z działalności za 2007 r. podkreślono wyrażaną przez centralne służby Komisji potrzebę uwydatnienia związku pomiędzy skutecznością systemów kontroli wewnętrznej a podstawą, na której opierają się oświadczenia. W praktyce większość dyrektorów generalnych szczegółowo objaśniała „części składowe” czy też kluczowe elementy, na podstawie których uzyskiwali oni pewność.

Oświadczenia dyrektorów generalnych

2.9. Wszyscy dyrektorzy generalni stwierdzili, że uzyskali wystarczającą pewność co do tego, że przydzielone im zasoby zostały wykorzystane na wyznaczone cele oraz że wprowadzone przez nich mechanizmy kontroli wewnętrznej zapewniły legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. W niektórych przypadkach swoje oświadczenia opatrzyli zastrzeżeniami. Trybunał ocenił zasadność tych oświadczeń poprzez porównanie ich zasięgu i wpływu z wynikami przeprowadzonej przez siebie kontroli.

⁽³⁾ Nota służb centralnych Komisji (Sekretariatu Generalnego, DG ds. Budżetu i DG ds. Personelu i Administracji) do dyrektorów generalnych i szefów służb — Stałe instrukcje do sporządzania rocznych sprawozdań z działalności za 2007 r., SEC(2007) 1645 z 12.12.2007.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.10. Z 40 oświadczeń za 2007 r. 13 ⁽⁴⁾ zawierało co najmniej jedno zastrzeżenie, przy czym większość zastrzeżeń dotyczyła uchybień w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Wprawdzie ogólna liczba zastrzeżeń spadła z 20 (w 2006 r.) do 17 (w 2007 r.), jednak ich łączny wpływ finansowy się zwiększył.

2.11. W przypadku DG ds. Polityki Regionalnej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans łączna szacowana kwantyfikacja wpływu zastrzeżeń wzrosła z około 140 mln euro w 2006 r. do około 725 mln euro w 2007 r. ⁽⁵⁾. W przypadku DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich nowe zastrzeżenie w odniesieniu do 2007 r. w zakresie wydatków na rozwój obszarów wiejskich opiera się na informacjach pochodzących z państw członkowskich, wskazujących na poziom błędu powyżej 3 %. Informacje te nie zostały jednak potwierdzone przez jednostki certyfikujące ani też przyjęte przez Dyрекcję Generalną. Najistotniejsze zastrzeżenia w kontekście legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń przedstawiono w **tabeli 2.1**.

2.12. Tabela wskazuje, że roczne sprawozdania z działalności dostarczają jasnych i jednoznacznych dowodów na potrzeby formułowanych przez Trybunał wniosków w kontekście poświadczenia wiarygodności jedynie w obszarze wydatków administracyjnych oraz spraw gospodarczych i finansowych. W odniesieniu do większości obszarów polityki wnioski płynące z rocznych sprawozdań z działalności są bardziej niż w poprzednich latach zbieżne z wnioskami odpowiednich ocen szczegółowych w ramach DAS, zwłaszcza w przypadku rolnictwa i polityki spójności. Trybunał odnotowuje jednak, że należy poszerzyć zakres i skalę tych zastrzeżeń, aby w pełni oddać ich potencjalny wpływ. Zauważa również, że w odniesieniu do licznych obszarów polityki, wnioski dyrektorów generalnych na temat legalności i prawidłowości wydatków UE są nadal bardziej pozytywne niż ustalenia kontroli poczynione przez Trybunał.

2.11. Roczne sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej oraz Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans zawierały zarówno kwoty narażone na ryzyko, a dokładniej płatności związane z systemami, w których przypadku stwierdzono niedociągnięcia, jak i określone ilościowo skutki finansowe. Te ostatnie zostały określone poprzez odniesienie do kluczy podziału korekt według stawek ryczałtowych dla niedociągnięć w systemach zarządzania i kontroli. Komisja jest zdania, że tego typu podejście gwarantuje prawidłową ocenę potencjalnych skutków finansowych stwierdzonych niedociągnięć.

Zastrzeżenia dotyczące roku 2007 w związku z wydatkami na rozwój obszarów wiejskich były oparte na informacjach udostępnionych przez państwa członkowskie do dnia 31 marca 2008 r., jak również na wynikach kontroli przeprowadzonej przez Trybunał.

W przypadku budżetu na rok 2008 Komisja oczekuje dostarczenia przez państwa członkowskie potwierdzonych informacji przed końcem marca 2009 r.

2.12. Podczas gdy Trybunał wyraża opinię z rocznej kontroli dotyczącą legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (zgodnie z wymogami Traktatu WE), opinia dyrektorów generalnych skupia się na stwierdzeniu, czy środki zostały spożytkowane zgodnie z przeznaczeniem, biorąc pod uwagę wieloletni charakter kontroli oraz ich skuteczność w wykrywaniu i korygowaniu błędów. Dyrektorzy generalni wyrażają opinię kierownictwa opartą na informacjach pochodzących m.in. z audytów własnych Komisji, sprawozdań i uwag Trybunału Obrachunkowego, a w stosownych przypadkach również z wyników kontroli przeprowadzonych przez państwa członkowskie.

Jak już wspomniano, zgodnie z odpowiedziami na pkt 2.3 i 2.5, Komisja jest zdania, że zastrzeżenia poczynione przez dyrektorów generalnych w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2007 rok lub ich brak były zgodne z kryteriami istotności ustalonymi dla wszystkich systemów i ich dotyczącymi w przypadkach, w których wystąpiły istotne niedociągnięcia, a potencjalne skutki zastrzeżeń zostały ocenione w sposób odpowiedni.

Przed podpisaniem deklaracji dyrektorzy generalni rozważyli skuteczność ram kontroli jako całości, a nie jedynie ich skuteczności w zapobieganiu błędom.

⁽⁴⁾ Dyrekcje Generalne: AGRI, REGIO, EMPL, RTD, INFO, ENTR, TREN, ENV, JLS, ECFIN, ELARG, COMM i DIGIT.

⁽⁵⁾ Całkowita kwota płatności związanych z systemami podwyższonego ryzyka wynosi 10 200 mln euro (w przybliżeniu 28 % wydatków na spójność). Dyrekcje generalne obliczyły na 726 mln euro wpływ tych zastrzeżeń (w 2006 r. — 140 mln euro) na podstawie korekty ryczałtowej szacowanej na poziomie 5 lub 10 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.13. W odniesieniu do obszaru polityki „edukacja i obywatelstwo” pewność wynikająca z oświadczeń dyrektorów generalnych jest w niektórych znaczących aspektach nie do pogodzenia z ustaleniami Trybunału. Choć Trybunał stwierdził znaczące uchybienia w procedurach deklaracji *ex ante*, za które odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury (zob. pkt 9.17 i 9.25), uchybienia te nie zostały wykazane w formie zastrzeżenia dyrektora generalnego. Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej sformułowała zastrzeżenie dotyczące braku ustrukturyzowanych kontroli *ex post*. Trybunał stwierdził też jednak znaczące uchybienia w kontrolach *ex ante* (zob. pkt 9.23 i 9.25).

2.14. W odniesieniu do obszaru polityki „pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” Trybunał stwierdza, że w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń, zwłaszcza w transakcjach, którymi zarządzają organizacje wdrażające, wystąpił istotny poziom błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości (zob. pkt 8.31) oraz że systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne (zob. pkt 8.32). Ustalenia te nie znajdują odpowiedniego odzwierciedlenia w zastrzeżeniach dyrektorów generalnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.13. Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury (DG EAC) opiera swoją pewność na spójnym zestawie mechanizmów kontrolnych, a nie wyłącznie na ocenie procedury deklaracji *ex ante*.

System zarządzania i kontroli, o którym mowa w podstawie prawnej programu „Uczenie się przez całe życie” na lata 2007–2013 wzmacnia system przewidziany na okres 2000–2006, uwzględniając zalecenia Trybunału. Kontrole przeprowadzone w latach wcześniejszych przez Komisję, wraz z kontrolami przeprowadzonymi w 2007 r. przyczyniły się do stwierdzenia przez DG EAC, że systemy kontroli dostarczają wystarczającej pewności, jednak konieczne jest wprowadzenie udoskonaleń na dużą skalę, jeśli chodzi o stosowanie systemu kontroli na szczeblu kontroli dokonywanej przez organy krajowe.

Ponadto wyniki kontroli *ex post* przeprowadzonej przez DG EAC, jak przedstawiono w sprawozdaniu z działalności za rok 2007, nie wykazały istotnego poziomu błędów.

W odniesieniu do systemu jako całości, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej zgłosiła w złożonym przez nią rocznym sprawozdaniu z działalności zastrzeżenia związane z brakiem nadzoru oraz przyjęła konieczne środki mające na celu poprawę takiego stanu rzeczy, poczynwszy od ustanowienia w dniu 1 listopada 2007 r. jednostki monitorowania, która prowadzi obecnie kontrole *ex ante* drugiego stopnia.

Zob. również odpowiedzi do pkt 9.17, 9.20, 9.23 i 9.24.

2.14. Trybunał orzeka o istotności na podstawie próby transakcji obejmującej pewną liczbę dyrekcji generalnych. Mimo to każdy z dyrektorów generalnych może wyciągnąć wnioski i przedstawić sprawozdanie dotyczące istotności wyłącznie w odniesieniu do podlegającego mu obszaru.

Po przeanalizowaniu stwierdzonych przez Trybunał błędów i uwzględnieniu przyszłych możliwych korekt, w szczególności w związku z kontrolami obowiązkowymi, Komisja uznaje, że ryzyko szacunkowe błędów nie jest istotne.

Błędy stwierdzone przez Trybunał dotyczą w głównej mierze wydatków dokonanych przez organizacje wdrażające projekty w związku z zaliczkami wypłaconymi przez Komisję. Obowiązkowe kontrole finansowe przewidziane w systemie kontroli Komisji przed dokonaniem płatności ostatecznych powinny umożliwić Komisji wykrywanie i korektę typu błędów. Komisja uznaje ryzyko szacunkowe błędów za ograniczone w wystarczającym stopniu.

Komisja zobowiązała się jednak do dalszego wzmacniania jej systemów, zaś w celu dalszego umacniania kontroli na poziomie organizacji wdrażających w 2007 r. podjęto dodatkowe środki, włącznie ze zmianą zakresu zadań w odniesieniu do kontroli projektów.

Zob. także odpowiedź na pkt 8.31.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wskaźniki legalności i prawidłowości

2.15. Komisja szczególnie nacisk położyła na włączenie do rocznych sprawozdań z działalności za 2007 r. wskaźników prawidłowości ⁽⁶⁾. Większość dyrektorów generalnych wykorzystала orientacyjne szablony kontroli wewnętrznej, aby wykazać, w jakim stopniu spełnione zostały stosowne wymogi prawne, regulacyjne i umowne oraz w jaki sposób można je powiązać z wystarczającą pewnością ⁽⁷⁾. W przypadku jednej dyrekcji generalnej wykorzystane dane bazowe nie są jednak wiarygodne i/lub powiązanie z kwestią legalności i prawidłowości nie jest jasne ⁽⁸⁾. Prawie wszyscy dyrektorzy generalni nie przedstawili porównywalnych wskaźników za poprzednie lata ani też nie wyznaczyli celów w zakresie legalności i prawidłowości ⁽⁹⁾.

2.15. Komisja opracowała kilka wzorców kontroli, które mają na celu przedstawienie strategii kontroli w sposób zharmonizowany, jednak przy dostosowaniu ich do różnych problemów i trybów zarządzania. Wskaźniki legalności i prawidłowości mające na celu ułatwienie monitorowania i zgłaszania legalności i prawidłowości transakcji stały się obowiązkowe w odniesieniu do rocznych sprawozdań z działalności za rok 2007. Komisja jest zdania, że stanowi to niezwykle ważny krok, ale ma również świadomość, że konieczna jest pewna poprawa w odniesieniu do wiarygodności i czytelności wskaźników. Muszą one być łatwo i w pełni wykorzystywane dla celów działań następczych oraz monitorowania.

Pewność uzyskana z rocznych podsumowań

2.16. Artykuł 53b ust. 3 zmienionego rozporządzenia finansowego ⁽¹⁰⁾ stanowi, że: „państwa członkowskie przygotowują na właściwym szczeblu krajowym roczne podsumowanie dotyczące dostępnych audytów i deklaracji” ⁽¹¹⁾. Zgodnie z instrukcjami centralnych służb Komisji w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2007 r. dyrektorzy generalni powinni przedstawiać wstępną ocenę pewności uzyskanej na podstawie rocznych podsumowań ⁽¹²⁾.

⁽⁶⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 2.37 lit. a).

⁽⁷⁾ SEC(2007) 1645 z 12.12.2007. Korzystanie z tego rodzaju szablonów jest obowiązkowe, choć dopuszcza się dostosowywanie ich do specyfiki dyrekcji generalnej/jednostki sporządzającej roczne sprawozdanie z działalności.

⁽⁸⁾ Przykładowo w DG ds. Handlu wskaźniki dotyczące wykorzystywania środków na zobowiązania w zakresie wydatków operacyjnych i administracyjnych przedstawia się bez podania jasnej interpretacji ich znaczenia.

⁽⁹⁾ Nie zawsze określają oni również w swoich rocznych planach zarządzania cele w zakresie legalności i prawidłowości, które mają być zrealizowane w przyszłości i których osiągnięcie miałyby być wykazane przy pomocy wskaźników w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2008 r.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 390 z 30.12.2006).

⁽¹¹⁾ Przepis obowiązujący dopiero od 2008 r. i obejmujący poświadczony wydatki i działania kontrolne za 2007 r.

⁽¹²⁾ SEC(2007) 1645 z 12.12.2007, s. 12.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.17. Trybunał uznał już wcześniej, że roczne podsumowania stanowią dodatkowy element kontroli wewnętrznej i zachęcił Komisję do wzbogacenia tej procedury poprzez określenie wspólnych problemów, wskazanie ewentualnych rozwiązań oraz najlepszych praktyk oraz wykorzystywanie tych informacji w ramach wykonywanych przez nią zadań nadzorczych ⁽¹³⁾.

2.18. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że na dzień 31 marca 2008 r. roczne podsumowanie złożyło 25 spośród 27 państw członkowskich. Spośród tych 25 państw członkowskich osiem nie spełniło minimalnych wymogów rozporządzenia finansowego i przepisów wykonawczych do tego rozporządzenia ⁽¹⁴⁾, a kolejne 12 państw członkowskich wymogi te spełniło jedynie częściowo. Ponadto tylko 15 spośród tych 25 państw członkowskich złożyło poświadczenie kompletności i dokładności przedstawionych informacji, z czego dwa oświadczenia dotyczyły okresu programowania 2007–2013, w odniesieniu do którego wypłacono tylko zaliczki, co wiąże się z niewielkim ryzykiem.

2.19. Rozbieżności w sposobie prezentacji oraz częsty brak poświadczenia kompletności i dokładności przedstawianych danych sprawiają, że roczne podsumowania nie mogą jeszcze stanowić podstawy wiarygodnej oceny funkcjonowania i skuteczności systemów nadzoru i kontroli.

2.20. Trybunał uważa, że w pierwszym roku sporządzania rocznych podsumowań Komisja w odpowiedni sposób nadzorowała tę procedurę, zarówno poprzez wydawanie jasnych wytycznych, jak i poprzez dociekanie przyczyn niespełnienia wymogów dotyczących terminów lub kryteriów zakresu i jakości.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.18. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wnioski Trybunału, zgodnie z którymi jej organy w sposób odpowiedni prowadzą nadzór procesu sprawozdawczego z działalności rocznej, wydając jasne wskazówki oraz podejmując szybkie działania w przypadku braku zgodności.

Komisja podjęła odpowiednie kroki w celu realizacji działań następczych we wszystkich przypadkach stwierdzenia niezgodności z minimalnymi wymogami oraz kwestiami dotyczącymi jakości składanych sprawozdań.

Przeciwko państwom członkowskim, które nie złożyły deklaracji rocznej zgodnie z wymogami rozporządzenia, podjęto postępowanie w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego.

2.19. Ogólne wnioski z pierwszego cyklu składania podsumowań rocznych były pozytywne pod względem zgodności z wymogami w niemal wszystkich państwach członkowskich i Komisja jest zdania, że stanowi to odpowiednią podstawę dla poprawy jakości podsumowań w następnym cyklu ich składania. Komisja przedstawi państwom członkowskim poddane przeglądowi wskazówki wraz z zaleceniami, mającymi na celu poprawę jakości ich podsumowań rocznych na rok 2008.

⁽¹³⁾ Opinia Trybunału nr 6/2007 w sprawie rocznych podsumowań przedkładanych przez państwa członkowskie, „krajowych deklaracji” państw członkowskich oraz przeprowadzanych przez krajowe organy kontroli prac kontrolnych dotyczących środków finansowych UE.

⁽¹⁴⁾ Pod względem zakresu lub odpowiedniości poziomu administracyjnego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kryteria istotności oraz kryteria określania zastrzeżeń

2.21. Większość dyrekcji generalnych ustaliła kryteria istotności ⁽¹⁵⁾ zgodnie z wytycznymi Komisji i dostosowała je do właściwych im trybów zarządzania, swojego środowiska kontroli wewnętrznej oraz systemów kontroli w państwach członkowskich ⁽¹⁶⁾.

2.22. W następstwie zalecenia przedstawionego przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006 ⁽¹⁷⁾ cztery główne dyrekcje generalne, odpowiedzialne za wykonanie budżetu UE w ramach zarządzania dzielonego ⁽¹⁸⁾, zmodyfikowały metodę oceny funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w zakresie działań strukturalnych w państwach członkowskich. Dyrektorzy generalni uznają obecnie wszystkie programy lub systemy, w odniesieniu do których kompetentny organ wydał negatywną opinię pokontrolną, za zawierające „znaczące niedociągnięcia”, chyba że istnieją wiarygodne dowody kontroli pochodzące z innego źródła i świadczące o tym, że jest inaczej ⁽¹⁹⁾.

2.23. Jedna dyrekcja generalna zastosowała progi istotności, które nie są kompatybilne z pozostałymi informacjami i zapewnieniami przedstawianymi w innych fragmentach jej rocznego sprawozdania z działalności ⁽²⁰⁾.

2.23. *Służby centralne Komisji zobowiązały się w sprawozdaniu podsumowującym do zapewnienia dyrekcjom generalnym dalszych wskazówek w celu określenia w sposób bardziej szczegółowy związku między poziomem błędu, istotnością i zastrzeżeniami.*

W przypadku przywołanym w przypisie 20 wydatki stanowiące przedmiot sprawozdania miały jednak szczególnie nieistotne znaczenie dla działań Komisji jako całości, zaś przyjęte podejście jest spójne z zasadą, że dyrekcje generalne podczas ustanawiania swych systemów kontroli są zobowiązane osiągnąć proporcjonalność między kosztami a korzyściami. Jest to zgodne z innymi oświadczeniami pod względem wysokiego poziomu pewności.

⁽¹⁵⁾ Określają one warunki, których nieprzestrzeganie oznacza, że uchybienie lub szereg uchybień uznaje się za na tyle znaczące, aby wskazane było sformułowanie zastrzeżenia.

⁽¹⁶⁾ Komunikat Komisji — „Przegląd za rok 2002 dotyczący wdrożenia zarządzania kosztami działań w Komisji, obejmujący objaśnienie procedury sporządzania rocznych sprawozdań z działalności” (COM(2003) 28 wersja ostateczna z 21.1.2003).

⁽¹⁷⁾ Zob. pkt 2.35 i 2.37 lit. a.

⁽¹⁸⁾ DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (w zakresie Sekcji Orientacji EFOGR), DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, DG ds. Polityki Regionalnej oraz DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa.

⁽¹⁹⁾ W obszarze rolnictwa (EFRG i EFRROW) wykorzystywanym kryterium istotności był poziom błędów wykrytych na poziomie beneficjentów końcowych, a jako dodatkowe kryterium wykorzystano szacowane ryzyko finansowe znacznych nieprawidłowości w systemach zarządzania i kontroli.

⁽²⁰⁾ DG ds. Tłumaczeń Pisemnych ustaliła, że poziom istotności odpowiada 5 %. Jest tak, pomimo iż budżet tej dyrekcji generalnej wynosi około 17 mln euro środków nieodróżnicowanych, wydawanych wyłącznie w trybie bezpośredniego zarządzania scentralizowanego, a dyrektor generalny wyraża opinię, że wdrożony system kontroli wewnętrznej pozwala na uzyskanie wystarczającej pewności co do legalności i prawidłowości transakcji i — co więcej — jest wystarczająco solidny i skuteczny w zapobieganiu błędom oraz w ich wykrywaniu i korygowaniu. (Sprawozdanie roczne z działalności za 2007 r., DG ds. Tłumaczeń Pisemnych, s. 25).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

STANDARDY KONTROLI WEWNĘTRZNEJ KOMISJI

2.24. Trybunał zbadał stosowanie wybranych standardów kontroli wewnętrznej w kilku jednostkach Komisji. Badanie to służyło nie tylko określeniu stopnia wdrożenia minimalnych wymogów (wymogów podstawowych), lecz również ocenie skuteczności systemów zapewniających legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Ten drugi aspekt jest szczególnie istotny w odniesieniu do 2007 r., ponieważ ocena taka pozwala na wyciągnięcie wniosków co do tego, na ile udane były działania Komisji w tym obszarze przed ogólną rewizją standardów zaplanowaną na 2008 r.

2.24. Komisja dąży do wykazania, że wdrożenie standardów skutecznie przyczynia się do zapewnienia pewności w zarządzaniu. Zasada ta leży u podstaw dokonanej w 2007 r. zmiany standardów kontroli wewnętrznej (która weszła w życie w 2008 r.).

Zgodność z podstawowymi wymogami

2.25. Dokonana przez Trybunał ocena wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej w roku budżetowym 2007 wskazuje, że dyrekcje generalne spełniają średnio 96 % (w 2006 r. 95 %) wymogów podstawowych (zob. **tabela 2.2**). Od 2004 r. Komisja zdołała zatem w wysokim stopniu wdrożyć standardy kontroli wewnętrznej.

2.25. W 2000 r. Komisja przyjęła standardy kontroli wewnętrznej jako część rozpoczętej wówczas reformy. Standardy oraz związane z nimi wymogi minimalne miały na celu umożliwienie dokonywania pomiaru dojrzałości systemów kontroli wewnętrznej. Skuteczność tego typu podejścia została potwierdzona przez stały wysoki poziom zgodności zgłaszany w ostatnich latach zarówno przez służby, jak i przez Trybunał.

Skuteczność na koniec 2007 r.

2.26. Pomimo tych osiągnięć Komisja nie była w stanie w sposób kompleksowy wykazać za 2007 r., że systemy nadzoru i kontroli są wystarczająco skuteczne w ograniczaniu ryzyka błędów w niektórych obszarach polityki, takich jak rolnictwo i zasoby naturalne (pkt 5.51), spójność (pkt 6.32) ⁽²¹⁾, badania, energia i transport (pkt 7.41), pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie (pkt 8.32) oraz edukacja i obywatelstwo (pkt 9.25).

2.26. Komisja uznaje, że w celu zwiększenia skuteczności systemów kontroli wewnętrznej i nadzoru pewnych obszarów polityki konieczne jest podjęcie pewnych środków. Są to procesy o charakterze ciągłym i wymagają dalszego wzmocnienia systemów kontroli na wszystkich jej poziomach.

Zob. również odpowiedzi do pkt 5.51, 6.33, 7.42, 8.31 i 9.25.

⁽²¹⁾ Ustalenie to znajduje potwierdzenie w sprawozdaniu Służby Audytu Wewnętrznego Komisji — „Zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania w funduszach strukturalnych” z 19 grudnia 2007 r. Trybunał odnotowuje jednak również potencjalny łagodzący efekt działań zarysowanych w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego — „Plan działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi w ramach zarządzania dzielonego”, COM(2008) 97 wersja ostateczna z 19.2.2008.

Tabela 2.2 — Przeprowadzona przez Trybunał analiza wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej (bezpośrednio powiązanych z legalnością i prawidłowością transakcji leżących u podstaw rozliczeń) w wybranych dyrekcjach generalnych (stan na dzień 31.12.2007)

Dyrekcja generalna lub służba	Standard 11 „Analiza ryzyka i zarządza- nie ryzykiem”		Standard 12 „Właściwa informacja zarządcza”		Standard 14 „Zgłaszanie nieprawidłowości”		Standard 17 „Nadzór”		Standard 18 „Rejestrowanie wyjątków”		Standard 20 „Rejestrowa- nie i korekta uchybień kontroli wewnętrznej”		Standard 21 „Sprawozdania z kontroli”		Standard 22 „Jednostka audytu wewnętrznego”	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Służby ogólne																
Urząd Publikacji	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Polityki																
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Sprawy gospodarcze i finansowe	B	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Zatrudnienie, sprawy społeczne i równość szans	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Energia i transport	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Gospodarka morska i rybołówstwo	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B
Spółeczeństwo informacyjne i media	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Polityka regionalna	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Badania naukowe	B	A	B	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Stosunki zewnętrzne																
Rozszerzenie	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
EuropeAid	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Stosunki zewnętrzne	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Pomoc humanitarna	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Stosunki wewnętrzne																
Budżet	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Urząd Administrowania i Wypłacania Należności Indywidualnych	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Biuro ds. Infrastruktury i Logistyki — Bruksela	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A
Biuro ds. Infrastruktury i Logistyki — Luksemburg	B	B	A	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A

W 2007 r. częściową zgodność odnotowano: w zakresie standardu 11 w EuropeAid, w DG ds. Edukacji i Kultury, DG ds. Rozwoju i w DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, w zakresie standardu 12 w DG ds. Podatków i Unii Celnej oraz w Biurze Doradców ds. Polityki Europejskiej oraz w zakresie standardu 18 w DG ds. Środowiska i w DG ds. Zdrowia i Konsumentów.

Ocena:

Zgodność

A: Zgodność z podstawowymi wymogami.

B: Częściowa zgodność z podstawowymi wymogami.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Skuteczność i przejście na zmienione standardy

2.27. W 2007 r. Komisja postanowiła zastąpić obecną strukturę standardów kontroli wewnętrznej podstawowymi zasadami i bardziej szczegółowymi wymogami zasadniczo odpowiadającymi poprzednim standardom kontroli wewnętrznej i wymogom podstawowym⁽²²⁾. Analiza ośmiu standardów kontroli wewnętrznej istotnych z punktu widzenia przeprowadzonej przez Trybunał oceny za 2007 r. nie wykryła żadnych istotnych różnic pomiędzy nowym a starym formatem.

2.28. Jednym z elementów zmienionych standardów kontroli wewnętrznej jest ocena skuteczności kontroli wewnętrznej, w ramach której służby Komisji mają obowiązek ocenić i wykazać skuteczność swoich systemów kontroli wewnętrznej w praktyce. W tym celu kierownictwo ustalił priorytety w zakresie pewnych standardów i przeprowadzi coroczną ocenę ryzyka. Jednak w związku z tym, że standardy kontroli wewnętrznej są wzajemnie powiązane i wspólnie tworzą ramy kontroli, Komisja musi również co roku być w stanie wykazać skuteczność systemu kontroli wewnętrznej jako całości.

PLAN DZIAŁANIA

Ocena ogólna

2.29. W grudniu 2007 r. zakończył się dwuletni okres, podczas którego Komisja zamierzała zrealizować swój plan działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej⁽²³⁾. Sprawozdanie podsumowujące Komisji za rok 2007⁽²⁴⁾ zawiera optymistyczną ocenę postępów poczynionych dotychczas przy realizacji planu. Jednocześnie w sprawozdaniu wskazuje się, że na dowody skuteczności podjętych działań pod względem obniżenia poziomu błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń przyjdzie jeszcze zapewne poczekać.

2.27. Celem przeglądu standardów było wyjaśnienie i uproszczenie ich wdrażania: nowe standardy obejmują te same obszary, ale zostały sformułowane w sposób bardziej dostępny dla całego personelu. Nowe ramy usuwają również obszary, w których poprzednie standardy nakładały się na siebie i podkreślają znaczenie skuteczności systemów kontroli.

Zob. też odpowiedź na pkt 2.28.

2.28. Wymóg dotyczący przedstawiania sprawozdania na temat skuteczności funkcjonuje na dwóch poziomach:

- wykazując, że standardy jako takie (obejmujące kwestie finansowe oraz pozafinansowe) są wdrażane skutecznie w obrębie służb Komisji, oraz
- wykazując, że istniejące w obrębie Komisji systemy pozwalają na skuteczne zarządzanie ryzykiem błędów w transakcjach, co stanowi przedmiot niniejszych uwag.

Wdrożenie wybranych priorytetowych standardów w obrębie wszystkich służb zostanie zgłoszone w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2008, ponieważ wymogi wykraczają poza samo zachowanie zgodności. Skuteczność systemów kontroli wewnętrznej jako całości w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji stanowi przedmiot deklaracji składanych przez delegowanych urzędników zatwierdzających. Środki te zostały wdrożone wraz z rocznymi sprawozdaniami z działalności w 2001 r.

2.29. Plan działania ma na celu usunięcie konkretnych rozbieżności w istniejących ramach kontroli wewnętrznej. Na przestrzeni okresu dwuletniego, do dnia 31 grudnia 2007 r., zaplanowano wdrożenie 16 działań. Cel ten został w dużym stopniu osiągnięty (zakończenie pozostałych działań planowane jest na koniec 2008 r.).

Wdrożenie działań powinno być oddzielone od wpływu, jaki będą miały (zob. komunikat Komisji z dnia 27 lutego 2008 r. ⁽¹⁾: „...Redukcja odsetka błędów i wzrost pewności będzie coraz bardziej widoczny w miarę wywierania przez podjęte działania wpływu na systemy kontroli”). Komisja zobowiązała się do opublikowania rocznego sprawozdania zawierającego ocenę skutków różnych działań.

⁽²²⁾ Komunikat do Komisji, „Zmiany standardów kontroli wewnętrznej i ram stanowiących ich podstawę — Wzmocnienie skuteczności kontroli”, SEC(2007) 1341 z 16.10.2007.

⁽²³⁾ COM(2007) 86 wersja ostateczna, s. 11.

⁽²⁴⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Sprawozdanie z postępów w realizacji planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej COM(2008) 110 wersja ostateczna, {SEC(2008) 259}, z 27.2.2008.

⁽¹⁾ COM(2008) 110 wersja ostateczna: Sprawozdanie z postępów w realizacji planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena według działania***W realizacji działań poczyniono postępy ...***

2.30. Według przeprowadzonej przez Trybunał analizy (zob. **tabela 2.3**) Komisja poczyniła w 2007 r. postępy w realizacji swego planu działania. W sumie na koniec 2007 r. zrealizowano 21 poddziałań (siedem w 2006 r.), a 14 poddziałań (19 w 2006 r.) było w toku na różnym etapie realizacji.

2.30. Analiza Trybunału w dużym stopniu potwierdza wyniki analizy przeprowadzonej przez Komisję w jej sprawozdaniu z postępu prac z dnia 27 lutego 2008 r. (COM(2008) 110 wersja ostateczna). Wdrożenie działań stanowi proces o charakterze ciągłym i jest kontynuowane w sposób zdecydowany. Skutki działań występują siłą rzeczy po ich wdrożeniu w latach 2006 i 2007. Pierwsze sprawozdanie zawierające ocenę skutków zostanie przedstawione na początku 2009 r.

Działanie 1 musi siłą rzeczy być traktowane jako zakończone, ponieważ zasady przewidziane na lata 2007–2013 zostały w dużym zakresie już przyjęte. Osiągnięto pewne uproszczenia, w szczególności w zakresie programowania funduszy strukturalnych oraz przyjęcia zwrotu na podstawie kwot zryczałtowanych w niektórych obszarach polityki.

W przypadku działania 7c (Rozszerzenie kryteriów do celów kontroli poświadczających na inne tryby zarządzania, z naciskiem na „uzgodnione procedury”) Komisja podkreśla, że te działania trwają. Przyjęte procedury są wykorzystywane w pomocy zewnętrznej i rozważa się ich zastosowanie w odniesieniu do edukacji i kultury.

W przypadku działania 8 N (kontakty z najwyższymi organami kontroli (NOK) w celu ustalenia, w jaki sposób można wykorzystać pracę tych organów, aby uzyskać pewność oraz rozpoczęcie studium przypadku dotyczącego najważniejszych zagadnień, z którymi mają do czynienia najwyższe organy kontroli przy badaniu wydatków wspólnotowych), zgodnie ze sprawozdaniem Komisji prace zaplanowane w ramach planu działania zostały niemal zakończone. Utrzymano kontakt z niektórymi z NOK, łącznie z państwami członkowskimi dostarczającymi deklaracji krajowych. Studium przypadku ze słoweńskimi NOK doprowadziło do istotnej poprawy sprawozdań finansowych dostarczanych przez Komisję wszystkim krajowym NOK.

W przypadku działania 12 (Podjęcie działań w celu usunięcia tych rozbieżności za pomocą rocznych planów zarządzania oraz sprawozdawczości na temat poczynionych postępów w rocznych sprawozdaniach z działalności) Komisja uznaje je za wdrożone, ponieważ dyrekcje generalne są zobowiązane do dokonywania analizy swego ryzyka w ramach procesu rocznego planu zarządzania i sprawozdawania skuteczności swoich systemów kontroli wewnętrznej za pośrednictwem rocznych sprawozdań z działalności. Podczas gdy dokonywanie analizy i sprawozdawczość są realizowane w ramach obowiązków zarządzania, Komisja jest zdania, że zidentyfikowane w planie działań rozbieżności są rozwiązywane w ramach standardowych procesów sprawozdawczych.

Tabela 2.3 — Przegląd postępów w realizacji planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej

Nr ref.	Dziedzina / (pod-)działania / termin wyznaczony w planie działania	Ocena stopnia realizacji działań na dzień 31.12.2007 według Komisji	Ocena stopnia realizacji działań na dzień 31.12.2007 według Trybunału	Ocena uzyskanego wpływu według Komisji (luty 2008) ⁽¹⁾	Wstępna ocena uzyskanego wpływu na dzień 31.12.2007 według Trybunału ⁽²⁾
Uproszczenie i wprowadzenie wspólnych zasad kontroli (działania 1–4);					
1	Rozważenie uproszczenia zasad na lata 2007–2013, w szczególności dotyczących kwalifikowalności wydatków finansowanych z funduszy strukturalnych i programów badawczych (31.12.2006).	Ukończone	Ukończone	■□□□□	Niewymierne
2	Wniosek o uznanie kontroli wewnętrznej za zasadę budżetową w zmienionym rozporządzeniu finansowym na podstawie wyników konsultacji międzyinstytucjonalnych (1.6.2006).	Wycofane	Niewprowadzone	—	—
3a	Opracowanie szablonów kontroli wewnętrznej zawierających zestawienie elementów kontroli, które są wymagane w danym środowisku kontroli (31.5.2006).	Ukończone	Wprowadzone	■■□□□	Niewymierne
3b	Wykazanie, w jaki sposób dyrekcje generalne będą uzyskiwać pewność co do struktur kontroli wewnętrznej w dziedzinie zarządzania dzielonego i polityk wewnętrznych, biorąc pod uwagę opracowane wzory i strategie kontroli na poziomie Komisji (30.9.2006).	Ukończone	Wprowadzone		
3c	Organizacja oceny partnerskiej w celu zwiększenia zgodności i spójności strategii kontroli w grupach pokrewnych dyrekcji (31.3.2007).	Ukończone	Wprowadzone		
3d	Wykazanie, w jaki sposób dyrekcje generalne będą uzyskiwać pewność co do struktur kontroli wewnętrznej w obszarze polityki zewnętrznej, wydatków administracyjnych, pomocy przedakcesyjnej, EFR i zasobów własnych, biorąc pod uwagę opracowane wzory i strategie kontroli na poziomie Komisji (31.12.2007).	Ukończone	Wprowadzone		
3e	Organizacja oceny partnerskiej w celu zwiększenia zgodności i spójności strategii kontroli w grupach pokrewnych dyrekcji (31.12.2007).	Ukończone	Wprowadzone		
3N	Jak wynika ze sprawozdania podsumowującego za 2006 r., Komisja wyraźnie sformułuje i przekaze władzy budżetowej zastrzeżenia co do globalnej pewności, w razie potrzeby z podziałem na sektory lub państwa członkowskie, wraz z odpowiednimi korektami finansowymi lub zawieszeniami płatności (31.12.2007).	Ukończone	Wprowadzone	■□□□□	Niewymierne
4	Uruchomienie międzyinstytucjonalnej inicjatywy w sprawie rozważenia podstawowych zasad dotyczących ryzyka, które można tolerować w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń oraz określenia wspólnych punktów odniesienia do celów zarządzania tym ryzykiem (31.3.2006).	Wycofane	Niewprowadzone	—	—
Oświadczenia kierownictwa oraz pewność wynikająca z kontroli (działania 5–8);					
5	Propagowanie — podczas negocjacji dotyczących przepisów na lata 2007–2013 — wykorzystania oświadczeń kierownictwa na poziomie operacyjnym w scentralizowanym zarządzaniu pośrednim oraz utworzenia krajowych organów koordynujących, mogących przygotować analizę pewności dostępną na przykład w formie podsumowania oświadczeń operacyjnych w podziale według obszarów polityki (30.6.2006).	Ukończone	Wprowadzone	■■□□□	Niewymierne
6a	Opracowanie wytycznych dotyczących zwiększenia skuteczności oświadczeń kierownictwa w obszarze badań naukowych i innych polityk wewnętrznych (30.9.2006).	Połączone z działaniem 7	—	—	—

Nr ref.	Dziedzina / (pod-)działania / termin wyznaczony w planie działania	Ocena stopnia realizacji działań na dzień 31.12.2007 według Komisji	Ocena stopnia realizacji działań na dzień 31.12.2007 według Trybunału	Ocena uzyskanego wpływu według Komisji (luty 2008) ⁽¹⁾	Wstępna ocena uzyskanego wpływu na dzień 31.12.2007 według Trybunału ⁽²⁾
6b	Rozwinięcie wytycznych dotyczących zwiększenia skuteczności oświadczeń kierownictwa w obszarze polityk zewnętrznych (31.12.2007).	Wycofane	Wycofane	—	—
7a	Ustalenie kryteriów do celów kontroli poświadczających w obszarze badań naukowych i polityk wewnętrznych z naciskiem na wykorzystanie „uzgodnionych procedur” (31.12.2006).	Ukończone	Wprowadzone	□□□□□	Niewymierne
7b	Przyjęcie, o ile jeszcze nie istnieją, kryteriów do celów kontroli poświadczających w dziedzinie zarządzania dzielonego w latach 2007–2013, z uwzględnieniem wykorzystania „uzgodnionych procedur” (31.3.2007).	Wycofane	Wycofane	—	—
7c	W stosownych przypadkach rozszerzenie kryteriów do celów kontroli poświadczających na inne tryby zarządzania, z naciskiem na „uzgodnione procedury” (31.12.2007).	W trakcie realizacji	W trakcie wprowadzania	□□□□□	Niewymierne
8	Zbadanie możliwości uzyskania od najwyższych organów kontroli (NOK) dodatkowej pewności co do istniejących praktyk związanych z funduszami UE (31.12.2006).	Ukończone	Wprowadzone	■□□□□	Niewymierne
8N	Wykorzystując potencjał powyższego działania, Komisja utrzyma kontakty z NOK w celu ustalenia, w jaki sposób można wykorzystać pracę tych organów, aby uzyskać pewność w kwestii realizacji programów Komisji w państwach członkowskich. Komisja rozpocznie również studium przypadku dotyczące najważniejszych zagadnień, z którymi mają do czynienia najwyższe organy kontroli przy badaniu wydatków UE (31.12.2007).	Prawie ukończone	W trakcie wprowadzania		
Podejście oparte na jednolitej kontroli: wymiana wyników oraz wyznaczanie priorytetów z uwzględnieniem kosztów i korzyści (działanie 9–11);					
9a.1	Określenie potencjalnych działań pozwalających zintensyfikować wymianę wyników kontroli oraz rejestrowanie podjętych w związku z nimi działań w obszarze polityk wewnętrznych, w tym badań naukowych (31.12.2006).	Ukończone	Wprowadzone	■□□□□	Niewymierne
9a.1N	Aby nadzorować początkowe etapy współużytkowania danych w systemie ABAC w odniesieniu do szóstego programu ramowego, Komisja będzie monitorować wymianę danych oraz sprawozdawczość nt. zarządzania w celu określenia kluczowych czynników, które pozwolą z większym powodzeniem włączyć współużytkowanie danych do całego procesu kontroli (31.12.2007).	Ukończone	W trakcie wprowadzania		
9a.2	Ocena potencjalnych działań pozwalających zintensyfikować wymianę wyników kontroli oraz rejestrowanie poczynionych w związku z nimi kroków w dziedzinie funduszy strukturalnych w latach 2007–2013 (31.5.2007).	Prawie ukończone	W trakcie wprowadzania		
9a.3	Ocena potencjalnych działań pozwalających zintensyfikować wymianę wyników kontroli oraz rejestrowanie podjętych w związku z nimi działań w obszarze innych polityk (31.12.2007).	Zob. poddziałanie 9b	Zob. poddziałanie 9b		
9b	Wprowadzenie — w odniesieniu do wydatków objętych zarządzaniem bezpośrednim — narzędzia związanego z systemem ABAC, służącego do rozpowszechniania w całej Komisji informacji na temat wizyt kontrolnych odnośnie do wszystkich podmiotów prawnych (31.12.2007).	Ukończone	Wprowadzone		
9c	Udzielenie zamówienia w ramach procedur przetargowych na poziomie Komisji w celu wsparcia dyrekcji generalnych w zakresie metodyki, prowadzenia kontroli i monitorowania ich realizacji (30.4.2007).	Ukończone	Wprowadzone		

Nr ref.	Dziedzina / (pod-)działania / termin wyznaczony w planie działania	Ocena stopnia realizacji działań na dzień 31.12.2007 według Komisji	Ocena stopnia realizacji działań na dzień 31.12.2007 według Trybunału	Ocena uzyskanego wpływu według Komisji (luty 2008) (¹)	Wstępna ocena uzyskanego wpływu na dzień 31.12.2007 według Trybunału (²)
10a.1	Ocena kosztów prowadzenia kontroli w kontekście zarządzania dzielonego: opracowanie wspólnej metodyki (31.5.2006).	Ukończone	Wprowadzone	■□□□□	Niewymierne
10a0,2	Ocena kosztów prowadzenia kontroli w kontekście zarządzania dzielonego: rozpoczęcie inicjatywy w celu uzyskania danych od państw członkowskich (30.9.2006).	Ukończone	Wprowadzone		
10a.3	Ocena kosztów prowadzenia kontroli w kontekście zarządzania dzielonego: uzyskanie danych od państw członkowskich (28.2.2007).	Prawie ukończone	W trakcie wprowadzania		
10a.4	Ocena kosztów prowadzenia kontroli w kontekście zarządzania dzielonego: analiza otrzymanych informacji (30.9.2007).	Prawie ukończone	W trakcie wprowadzania		
10b	Pierwsze oszacowanie kosztów poniesionych w związku z kontrolą wydatków objętych zarządzaniem bezpośrednim (30.6.2007).	Ukończone	Wprowadzone		
10N	W celu pogłębionej analizy stosunku kosztów do korzyści kontroli Komisja zbada wpływ projektowania programów i wymogów kwalifikowalności na koszty kontroli w celu opracowania szczegółowej analizy akceptowalnego ryzyka, opartej na informacjach praktycznych (31.12.2007).	W większości ukończone	W trakcie wprowadzania	□□□□□	Niewymierne
11	Przeprowadzenie pilotażowej próby oceny korzyści w kontekście kontroli polityk wewnętrznych (30.6.2007).	Prawie ukończone	W trakcie wprowadzania		
11N	Ustalenie, czy systemy odzyskiwania środków i potrąceń działają skutecznie poprzez wskazanie kwot odzyskanych w latach 2005 i 2006 oraz ich spójności z błędami stwierdzonymi podczas kontroli; w tym celu Komisja, w odniesieniu do zarządzania bezpośredniego, opracuje typologię błędów oraz określi ich związek z odzyskiwaniem środków, korektami finansowymi i korektami płatności, natomiast w odniesieniu do zarządzania dzielonego zbada niezawodność krajowych systemów monitorowania i sprawozdawczości (31.12.2007).	W większości ukończone	W trakcie wprowadzania		
Rozbieżności charakterystyczne dla danego sektora (działanie 12–16).					
12	Podjęcie działań w celu usunięcia tych rozbieżności za pomocą rocznych planów zarządzania oraz sprawozdawczości na temat poczynionych postępów w rocznych sprawozdaniach z działalności (15.6.2007).	Ukończone	Wprowadzanie w toku	■□□□□	Niewymierne
12N	Aby zagwarantować uzyskanie dodatkowej pewności, w 2007 r. Komisja przeprowadzi 300 kontroli w ramach 6.PR, podczas gdy w 2006 r. przeprowadziła ich 45. Ponadto po wypracowaniu systematycznego podejścia do analizy i doboru prób beneficjentów 6.PR w ramach działania 16b Komisja przystąpi do identyfikacji i korekty błędów u beneficjentów otrzymujących największą część środków budżetowych. Dzięki temu do końca 2007 r. Komisja uzyska reprezentatywny obraz poziomu i charakteru nieprawidłowości występujących w całym budżecie na badania naukowe (31.12.2007).	Ukończone	Wprowadzone		
13.1	Ukończenie na wniosek Ecofin analizy obecnych kontroli związanych z funduszami strukturalnymi na poziomie sektorowym i regionalnym, a także analizy wartości istniejących oświadczeń, z uwzględnieniem określonych w art. 13 rocznych sprawozdań, które powinny zostać przedstawione do czerwca 2006 r., jak również wyników kontroli prowadzonych przez Komisję (31.3.2007).	Ukończone	Wprowadzone	■□□□□	Niewymierne
13.2	W kontekście rocznych sprawozdań z działalności — uaktualnienie informacji o tym, w jaki sposób dyrekcje generalne uzyskują pewność za pośrednictwem struktur kontroli wewnętrznej w odniesieniu do funduszy strukturalnych i rolnictwa w latach 2007–2013 (31.12.2007).	Ukończone	W trakcie wprowadzania		

Nr ref.	Dziedzina / (pod-)działania / termin wyznaczony w planie działania	Ocena stopnia realizacji działań na dzień 31.12.2007 według Komisji	Ocena stopnia realizacji działań na dzień 31.12.2007 według Trybunału	Ocena uzyskanego wpływu według Komisji (luty 2008) ⁽¹⁾	Wstępna ocena uzyskanego wpływu na dzień 31.12.2007 według Trybunału ⁽²⁾
14a	Rozpowszechnianie dobrych praktyk na pierwszym poziomie kontroli w celu ograniczenia ryzyka błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń oraz zalecenie państwom członkowskim, aby zintensyfikowały kampanię informacyjną skierowaną do beneficjentów, m.in. informując o kontrolach i o ryzyku wycofania finansowania (30.6.2006).	Ukończone	Wprowadzone	□□□□□	Niewymierne
14b	Dostarczenie beneficjentom i/lub podmiotom na pośrednich szczeblach kontroli wytycznych dotyczących mechanizmów kontrolnych i obowiązków na różnych etapach procedury kontrolnej w odniesieniu do funduszy strukturalnych i scentralizowanego zarządzania pośredniego w latach 2007–2013 (31.12.2007).	Prawie ukończone	W trakcie wprowadzania		
15	Zawarcie — w odniesieniu do funduszy strukturalnych — „paktów zaufania” z 8 państwami członkowskimi (jeżeli tyle państw wyrazi taką chęć), co da solidną podstawę do przygotowania wdrożenia nowych przepisów prawa oraz zwiększenia stopnia pewności co do wydatków w ramach istniejących przepisów (31.12.2007).	Prawie ukończone	W trakcie wprowadzania	■□□□□	Niewymierne
16a	Na podstawie dotychczasowych doświadczeń opracowanie wytycznych do akredytacji, szkolenia i monitorowania audytorów zewnętrznych w dziedzinie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych (30.6.2007).	Ukończone	Wprowadzone	■□□□□	Niewymierne
16b	Opracowanie wspólnych metod doboru prób reprezentatywnych i opartych na ryzyku w dziedzinie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych oraz polityk zewnętrznych (31.12.2007).	Ukończone	Wprowadzone		
16c	Ujednolicenie standardów kontroli, sprawozdawczości nt. poziomu błędu itp. w odniesieniu do funduszy strukturalnych (31.12.2007).	Prawie ukończone	W trakcie wprowadzania		

⁽¹⁾ Według stosowanej przez Komisję skali oceny od 1 do 5 wypełnionych pól.

⁽²⁾ Komisja również stwierdza, że wpływ poszczególnych (pod-)działań na zmniejszenie poziomu błędu lub wzrost pewności będzie się pogłębiał z upływem czasu, w związku z wpływem wywieranym na podstawowe systemy kontroli.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

... z jednym istotnym wyjątkiem

2.31. W marcu 2007 r. wprowadzono poddziałanie 11N, którego celem była ocena, czy systemy odzyskiwania środków i potrąceń funkcjonowały skutecznie, polegająca na ustaleniu kwot odzyskanych zarówno w 2005, jak i w 2006 r. oraz sprawdzeniu, czy są one zbieżne z błędami wykrytymi podczas kontroli.

2.32. Pomimo znacznych starań Komisja nie była w stanie przedstawić kompletnych i wiarygodnych kwot za lata 2005 i 2006. Co więcej, Komisja nie była w stanie wykazać, że przedstawione ostatecznie kwoty odnoszą się do tych lat, uwzględniają wszystkie procedury odzyskiwania środków, wszczęte przez państwa członkowskie oraz że można je w przejrzysty sposób uzgodnić z danymi zawartymi w opublikowanym sprawozdaniu finansowym.

2.33. Podjętą przez Komisję inicjatywę rejestrowania w centralnym systemie finansowo-księgowym kompletnych danych na temat odzyskiwania przez Komisję środków począwszy od 2008 r. należy ocenić pozytywnie. Trybunał zauważa jednak, że ta okazała w odniesieniu do 2007 r. została zaprzepaszczona.

Pierwsza ocena wpływu planu działania

2.34. Komisja dokonała pierwszej oceny wpływu planu działania na stan rzeczy w lutym 2008 r.⁽²⁵⁾ Zasadniczo Komisja ocenia, że działania zaczynają wywierać wpływ, przy czym pomiędzy poszczególnymi poddziałaniami można zauważyć drobne różnice (zob. **tabela 2.3**). W celu zwiększenia przejrzystości Komisja powinna wyjaśnić, na jakich podstawach opiera swoją ocenę wpływu.

2.32. Rozdział 6 informacji uzupełniających do rocznych sprawozdań finansowych za rok 2007 dostarcza najlepszej oceny odzyskiwania (zob. też odpowiedź na pkt 3.29). W zakresie polityki spójności, Komisja publikuje dane dla korekt finansowych wynikających z jej własnej działalności kontrolnej. Osiągnięto już poprawę w odniesieniu do wiarygodności tych danych. Komisja podejmuje kroki na rzecz poprawy sprawozdawczości państw członkowskich w zakresie korekt następujących po ich działaniach kontrolnych, aby zapewnić kompletność sprawozdawczości w przyszłości.

2.33. Koszty retroaktywnej aktualizacji wszystkich zapisów not uznaniowych oraz zapisów nakazów odzyskania środków na rok 2007 zostały uznane za niedopuszczalnie wysokie.

2.34. Od 2009 r. nacisk na kwestię sprawozdawania zostanie przeniesiony z wdrażania na pomiar skutków. Komisja dostarczy dalszych informacji na temat ocenianych skutków każdego z działań w swoim pierwszym sprawozdaniu zawierającym ocenę skutków, przedstawionym na początku 2009 r. wraz z odniesieniami do szczególnych wskaźników skutków dla każdego z działań. Komisja może jednak już teraz przedstawić rzeczywiste skutki w odniesieniu do niektórych z działań, jak np.:

- (w przypadku działania 3) wzorce kontroli wewnętrznej oraz poprawa procesu wzajemnej weryfikacji wraz z bardziej czytelnymi wytycznymi dla dyrekcji generalnych doprowadziły do wymiernej poprawy w zakresie rocznych sprawozdań z działalności, jak przedstawiono w tabeli Trybunału 2.1,
- (w przypadku działania 8N) studium przypadku doprowadziło do poprawy w zakresie sprawozdań dostarczanych najwyższym organom kontroli, co z kolei sprawiło, że większa liczba NOK korzysta z nich w swojej pracy,
- (w przypadku działania 12) strategia prowadzenia audytu dla 6 programu ramowego w zakresie badań została uznana przez Trybunał za „mogącą przyczynić się do bardziej skutecznego funkcjonowania tej kontroli [ex post]”.

⁽²⁵⁾ COM(2008) 110 wersja ostateczna, s. 2.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.35. Wprawdzie Trybunał uznaje, że znaczna część planu działania została zrealizowana, nie znajduje jednak dowodów świadczących o poprawie, która byłaby bezpośrednio i w sposób wymierny powiązana z działaniami, szczególnie w zakresie legalności i prawidłowości transakcji. Zdaniem Trybunału ocena wpływu w sposób obiektywnie wymierny możliwa jest jedynie w dłuższej perspektywie czasowej.

2.36. Trybunał odnotowuje, że Komisja zamierza przedstawić na początku 2009 r. pierwsze roczne sprawozdanie o wpływie planu działania.

OGÓLNE WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

2.37. W odniesieniu do 2007 r. Trybunał odnotował dalszą poprawę systemów nadzoru i kontroli w Komisji, zwłaszcza w zakresie procesu przygotowywania rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń (zob. pkt 2.8), wpływu stosownych zastrzeżeń na pewność, jaką można uzyskać z oświadczeń dyrektorów generalnych (zob. pkt 2.10 i 2.11) oraz większej spójności z wnioskami szczegółowych ocen DAS (zob. pkt 2.12).

2.38. W odniesieniu do niektórych rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń przeprowadzone przez Trybunał kontrole wykazały jednak utrzymujące się uchybienia dotyczące zakresu i skali zastrzeżeń oraz oceny i funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli (zob. pkt 2.13–2.14).

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.35. W przypadku wszelkich uproszczeń zasad oraz wzmocnienia kontroli Komisji konieczny jest czas na zaobserwowanie skutków w zakresie zapobiegania błędom. Ponadto wiele środków dotyczy kontroli ex post oraz rekompensaty błędów w latach po ich wystąpieniu. Komisja zgadza się ze zdaniem Trybunału, że skutki mogą zostać oszacowane jedynie na przestrzeni dłuższego okresu, zgodnie ze sprawozdaniem Komisji dotyczącym planu działania z lutego 2008 r. (COM (2008) 110 wersja ostateczna); zob. też odpowiedź na pkt 2.29.

Niektóre z działań w ramach planu działania zostaną przyjęte jako część planu działania Komisji na rzecz umocnienia nadzoru państw członkowskich w odniesieniu do funduszy strukturalnych.

2.37. Komisja z zadowoleniem przyjmuje postęp dokonany przez Trybunał oraz jego zaangażowanie w podejmowanie dalszych wysiłków; np. analiza wewnętrznego procesu „wzajemnej weryfikacji” przed zakończeniem rocznych sprawozdań z działalności pomogła zapewnić spójność i prawidłowość sprawozdań. Proces ten będzie dalej usprawniany w odniesieniu do rocznych sprawozdań z działalności za rok 2008, jak zostało to ogłoszone w sprawozdaniu podsumowującym.

2.38. Komisja zaleciła swoim służbom podjęcie zdecydowanych działań w celu usunięcia przyczyn zastrzeżeń w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2007 i będzie w sposób ścisły monitorować postęp, zwracając szczególną uwagę na powtarzające się zastrzeżenia. Na przestrzeni 2008 r. służbom dostarczone zostaną dalsze wskazówki dotyczące promowania spójnego podejścia do ryzyka utraty reputacji oraz bardziej wyraźnego wskazywania powiązania poziomu błędów, istotności i zastrzeżeń.

Dyrektorzy generalni dokonują oceny funkcjonowania ram kontroli jako całości, a nie tylko skuteczności w zapobieganiu błędom. Biorą pod uwagę środki mające na celu wykrycie i korektę błędów oraz zwracają należną uwagę na koszty i korzyści związane z kontrolą, w szczególności dotyczące kontroli na miejscu. Komisja przyjęła pewne środki w celu

UWAGI TRYBUNAŁU

2.39. Od 2004 r. Komisja jest w stanie wykazać stały wysoki stopień wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej (zob. pkt 2.25), a do końca 2007 r. zrealizowała ponad dwie trzecie poddziałań przewidzianych w planie działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (zob. pkt 2.30).

2.40. Trybunał zauważa jednak, że Komisja nie jest w stanie wykazać, że jej działania zmierzające do poprawy systemów nadzoru i kontroli były skuteczne pod względem ograniczania ryzyka błędu w istotnych obszarach budżetu. Trybunał nie znajduje na razie dowodów na potwierdzenie deklarowanego przez Komisję wpływu jej planu działania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

lepszego odzwierciedlenia w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2007 związku między skutecznością systemów kontroli wewnętrznej a podstawą pewności, np. dyrektorzy generalni zostali zaproszeni do opisanego „części składowych”, na których opierają swoją pewność oraz wyjaśnienia powodów, dla których pojawiły się różnice opinii między Trybunałem a nimi. Próba rozwiązania problemu tych różnic zostanie podjęta na przestrzeni 2008 r., a następnie dyrekcje generalne zawrą sprawozdanie dotyczące tych kwestii w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2008 r.

Zastrzeżenia poczynione przez dyrekcje generalne w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2007 rok były, zdaniem Komisji, zgodne z kryteriami istotności ustalonymi dla wszystkich systemów i ich dotyczącymi w przypadkach, w których wystąpiły istotne niedociągnięcia, zaś potencjalne skutki zastrzeżeń zostały ocenione w sposób odpowiedni.

2.40. Na przestrzeni ostatnich lat do inicjatyw mających na celu poprawę ram kontroli wewnętrznej oraz ograniczenia ryzyka błędu w transakcjach należały poprawa ram legislacyjnych dla wspólnotowych programów finansowania, poprawa warunków kontroli, uproszczenie przepisów finansowych oraz dodanie podsumowań rocznych w dzielonym i scentralizowanym zarządzaniu pośrednim.

Trudno jest dokonać oceny skutków każdego z działań podjętych w latach 2006 i 2007 w odniesieniu do ryzyka błędów. W przypadku wszelkich uproszczeń przepisów oraz poprawy kontroli Komisji konieczny jest czas na zaobserwowanie skutków w odniesieniu do zapobiegania błędom. Ponadto wiele środków dotyczy kontroli ex post oraz rekompensaty błędów w latach po ich wystąpieniu. Komisja podziela zdanie Trybunału, zgodnie z którym skutki mogą być oceniane jedynie w ujęciu szerszych ram czasowych. Komisja jest w pełni świadoma potrzeby wykazania skutków jej planu działania: sprawozdanie podsumowujące zawiera wnioski, zgodnie z którymi Komisja podejmie wysiłki w celu wykazania skuteczności prowadzonych przez nią kontroli. W sprawozdaniu podsumowującym podkreśla się również, że zarządzenie przyczynom błędów ma kluczowe znaczenie oraz że służby Komisji przedstawią wskazówki w tym zakresie.

Został opracowany plan działania z myślą o usuwaniu pewnych konkretnych luk. Komisja podejmuje również wiele innych środków w celu wprowadzenia dalszej poprawy swego systemu kontroli wewnętrznej. Ocena własna Trybunału wskazuje, że dokonuje się poprawy w zakresie systemów kontroli wewnętrznej (w szczególności wzrosło uznanie dotyczące niektórych przypadków rocznych sprawozdań z działalności).

Komisja jest w stanie wykazać wpływ niektórych działań, nawet na ich wczesnym etapie wdrażania, i przedstawi swoje pierwsze sprawozdanie z działalności na początku 2009 r. Zob. też odpowiedzi do pkt 2.26 i 2.35 oraz pkt 5.51, 6.33, 7.42, 8.31, 8.32 i 9.25.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

2.41. Trybunał zaleca, aby Komisja kontynuowała starania na rzecz zapewnienia i wykazania skuteczności systemów nadzoru i kontroli w jej dyrekcjach generalnych, skupiając się na następujących kwestiach:

- a) zapewnieniu, że roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia przedstawiają spójną ocenę systemów nadzoru i kontroli, która jest kompatybilna z formułowanymi zastrzeżeniami (pkt 2.12–2.14);
- b) współpracy z państwami członkowskimi w celu poprawy jakości informacji przedstawianych w rocznych podsumowaniach oraz wykazania, jak informacje te zostały wykorzystane do uzyskania pewności lub stworzenia wartości dodanej w stosunku do pewności uzyskiwanej z rocznych sprawozdań z działalności (zob. pkt 2.19);
- c) dokończeniu odpowiedniego monitoringu działań realizowanych w ramach planu działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, mając na względzie faktyczny wpływ na systemy nadzoru i kontroli (zob. pkt 2.35), zwłaszcza w odniesieniu do poddziałania 1 (uproszczenie), 10a i 10b (efektywność kosztowa) i 11N (systemy odzyskiwania środków) (zob. pkt 2.31).

2.42. Trybunał zaleca, aby organy prawodawcze oraz Komisja były gotowe do ponownego rozważenia założeń koncepcyjnych przyszłych programów wydatków, z należyтым uwzględnieniem następujących kwestii:

- a) uproszczenia podstawy obliczenia kosztów kwalifikowalnych i szerszego wykorzystania płatności opartych na kwotach i stawkach ryczałtowych, zamiast zwracania „kosztów rzeczywistych”;

2.41.

- a) Podczas gdy dyrektor generalny pozostaje w pełni odpowiedzialny za roczne sprawozdanie z działalności oraz wszelkie zastrzeżenia, w przypadku 2007 r. wzmocniona została „wzajemna weryfikacja” realizacji projektu rocznego sprawozdania z działalności. Roczne sprawozdania z działalności oraz deklaracje wykazują obecnie w dużym stopniu spójną ocenę systemów nadzoru i kontroli jako całości, nie tylko ich skuteczności w zapobieganiu błędom. Jest to zgodne z zastrzeżeniami. Ponadto Komisja udoskonala proces składania rocznych sprawozdań z działalności w pewnych obszarach, w szczególności gwarancji w celu zapewnienia pełnej zgodności między służbami, i nadal będzie podejmować wysiłki zmierzające w tym kierunku.

Zob. również odpowiedzi do pkt 2.12–2.14.

- b) Komisja przedstawi państwom członkowskim poddane przeglądowi wskazówki wraz z zaleceniami mającymi na celu poprawę jakości ich podsumowań rocznych za rok 2008.

Zob. też odpowiedź na pkt 2.19.

- c) Sprawozdanie dotyczące skutków w odniesieniu do planu działania, stan na koniec grudnia 2008 r., zostanie przedstawione na początku 2009 r. Komisja przedstawi również działania następcze w odniesieniu do wyników działań 4, 10 i 11 w komunikacie, którego ogłoszenie zaplanowano na listopad 2008 r. Jego celem będzie ponowne podjęcie dyskusji na temat dopuszczalnego ryzyka.

W przypadku polityki spójności Komisja podjęła istotne wysiłki ukierunkowane na poprawę jakości danych dostarczanych przez państwa członkowskie i prowadzi aktualnie prace mające na celu sprawdzenie kompletności i dokładności tych danych.

Zob. też odpowiedzi do pkt 2.31 i 2.35.

2.42.

- a) Komisja wyraża zgodę co do potrzeby wprowadzenia dodatkowych uproszczeń w odniesieniu do kwestii kwalifikowalności kosztów.

Komisja już podjęła zobowiązania w ramach swojego planu działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej w odniesieniu do wnoszenia wniosków o uproszczenie przepisów w przyszłych cyklach legislacyjnych. Nie działa jednak sama i w celu zapewnienia, że uproszczenia zostaną włączone do przyszłego prawodawstwa, konieczna będzie współpraca władzy legislacyjnej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja zobowiązała się do zapewnienia, by przyszłe wnioski legislacyjne zawierały jasne i bezpośrednie przepisy w odniesieniu do szerszego wykorzystania płatności jednorazowych lub według stawek ryczałtowych.

Obowiązujące przepisy dotyczące polityki spójności dopuszczają obecnie w pewnych okolicznościach zastosowanie stawek ryczałtowych i Komisja przeanalizuje zakres upowszechnienia tej praktyki, która ma obecnie zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do ograniczonej liczby kategorii kosztów. Są one niewłaściwe dla przedsięwzięć kapitałowych w związku z przepisami przetargowymi oraz kwestiami dotyczącymi stosunku jakości do ceny.

W odniesieniu do badań Komisja zgadza się, że konieczne są dalsze uproszczenia w odniesieniu do kwestii kwalifikowalności kosztów, w szczególności kosztów personelu i kosztów pośrednich. Komisja zwraca również uwagę na ograniczenia prawne 7.PR oraz trudności w definiowaniu kwot płatności jednorazowych i stawek ryczałtowych, które są reprezentatywne.

Ponadto certyfikacja ex ante metodyki obliczania kosztów wdrożona w 7.PR stanowi duży krok w kierunku wprowadzenia uproszczeń. Komisja odwołuje się do kwestii omawianych w swojej odpowiedzi do pkt 7.20–7.21.

- b) przeformułowania definicji systemów kontroli w kategoriach ich produktów (cel w zakresie ryzyka i wynikający z niego dopuszczalny poziom błędów), a nie wkładu, jak to ma miejsce obecnie (liczba kontroli do przeprowadzenia);
- c) poczynieniu postępów w rozważaniach dotyczących koncepcji dopuszczalnego ryzyka.

- b) Komisja przyjmuje te zalecenia i zbada, w jaki sposób można je realizować w praktyce.
- c) Komisja przedstawi komunikat dotyczący tej kwestii jesienią 2008 r. Jego celem będzie ponowne podjęcie dyskusji międzyinstytucjonalnej na temat dopuszczalnego ryzyka.

ROZDZIAŁ 3

Zarządzanie budżetem

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	3.1–3.2
Uwagi	3.3–3.29
Budżety korygujące odpowiedzią na niepełne wykorzystanie środków	3.3–3.6
Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty wyższe o 5,2 % niż w latach ubiegłych	3.7–3.11
Zasada roku $n + 2$ przyspiesza płatności	3.12–3.17
Sprawozdanie Komisji z zarządzania budżetem i finansami	3.18–3.20
Korekty finansowe/odzyskiwanie środków jako część procesu wykonania budżetu: konieczność poprawy jakości informacji na temat korekt finansowych i lepszego nimi zarządzania	3.21–3.29
Ramy prawne i organizacyjne	3.21–3.24
Brak pełnych i wiarygodnych informacji ze strony państw członkowskich	3.25–3.29
Wnioski i zalecenia	3.30–3.33

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

3.1. W niniejszym rozdziale analizie poddano kwestie związane z wykonaniem budżetu ogólnego UE za 2007 r., który jest pierwszym rokiem wieloletnich ram finansowych na lata 2007–2013. Sporo miejsca poświęcono w szczególności wskaźnikowi wykonania budżetu i poziomowi zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty, ze szczególnym uwzględnieniem zastosowania zasady roku $n + 2$. W niniejszym rozdziale omówiono również korekty finansowe i odzyskiwanie środków w związku z uchybieniami systemowymi lub nieprawidłowymi płatnościami dokonanymi w latach ubiegłych. Są to kwestie, które należy brać pod uwagę podczas procesu wykonania budżetu.

3.2. Głównym zadaniem Komisji w ramach zarządzania budżetem jest dopilnowanie, aby środki, które Rada i Parlament rozdzieliły według priorytetów realizowanej przez Unię Europejską polityki, były wydawane zgodnie z przepisami i zasadami należytego zarządzania finansami. Analiza wykonania budżetu jest tylko jednym z aspektów prawidłowego wykonania budżetu. Realizacja budżetu wiąże się także z koniecznością przestrzegania zasad oszczędności, wydajności i skuteczności, co stanowi w większym stopniu temat sporządzanych przez Trybunał sprawozdań specjalnych aniżeli niniejszego sprawozdania rocznego.

UWAGI

Budżety korygujące odpowiedzialność na niepełne wykorzystanie środków

3.3. Środki budżetowe przyznane na 2007 r. (przyjęty budżet wraz z budżetami korygującymi) wyniosły ogółem 126,4 mld euro środków na zobowiązania i 113,8 mld euro na płatności, co stanowiło wzrost o odpowiednio 5 % i 6 % w porównaniu do ostatecznego budżetu na 2006 r. Ogółem, całkowite środki na zobowiązania budżetowe w 2007 r. wyniosły 2,5 mld euro poniżej pułapu wyznaczonego przez ramy finansowe, podczas gdy środki na płatności utrzymały się na poziomie 10 mld euro poniżej pułapu (zob. *schemat III i IV w załączniku I*).

3.4. Efektem przyjęcia w ciągu roku siedmiu budżetów korygujących było zmniejszenie sumy środków na pokrycie zobowiązań o 0,167 mld euro oraz zmniejszenie kwoty środków na pokrycie płatności o 1,65 mld euro. W tym drugim przypadku jest to przede wszystkim reakcja na niższe od spodziewanego wydatkowanie w obszarach konkurencyjności (0,5 mld euro), polityki spójności (0,7 mld euro) oraz rolnictwa i zasobów naturalnych (0,5 mld euro). Obniżenie w ten sposób kwoty środków na pokrycie płatności świadczy o dobrym zarządzaniu budżetem, bowiem dowodzi zdolności reagowania na zmiany i pozwala ograniczać nadwyżki budżetowe ⁽¹⁾ (umożliwiając tym samym zwrot zasobów własnych państwom członkowskim).

⁽¹⁾ Nadwyżka budżetowa (wynik budżetowy) jest rezultatem wykonania budżetu. Środki te nie stanowią rezerwy i nie mogą być gromadzone i wykorzystane w kolejnych latach na pokrycie wydatków. Zasoby własne, które mają zostać pobrane w następnym roku, są pomniejszane o kwotę odpowiadającą niewykorzystanej części dochodu stanowiącej tę nadwyżkę.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.5. Na *schematach III i IV w załączniku I* przedstawiono szczegółowe informacje na temat środków na pokrycie zobowiązań i środków na pokrycie płatności, a także odpowiednio informacje na temat ich faktycznych kwot w 2007 r. z podziałem na działy ram finansowych, jak również obszary polityki wydzielone w ramach budżetowania zadaniowego.

3.6. Komisja opracowuje szereg dokumentów (częściowo wzajemnie się powielających) zawierających między innymi następujące informacje w zakresie wykonania budżetu Wspólnot Europejskich ⁽²⁾:

- wartość nadwyżek budżetowych zmniejszyła się z 1,9 mld euro w 2006 r. do 1,5 mld euro w 2007 r.;
- wskaźniki wykorzystania środków zarówno w przypadku zobowiązań, jak i płatności — wynoszące odpowiednio 96 % i 98 % — kształtowały się na podobnie wysokim poziomie jak w 2006 r. (99 % i 96 %);
- 1,2 mld euro niewykorzystanych środków na płatności (z wyłączeniem dochodów przeznaczonych na określony cel) nie anulowano, lecz przeniesiono z roku 2007 na 2008 lub przeprogramowano, co stanowiło kwotę w podobnej wysokości, co w poprzednim roku.
- w obszarze „spójność” (ujętych w tytułach: 04, 05, 11 i 13 ⁽³⁾) zmniejszenie środków na płatności o 0,745 mld euro spowodowało, że wskaźnik wykorzystania środków wyniósł prawie 100 % (wyniosłby 97 %, gdyby nie przyjęto budżetu korygującego). Dokonywane przez państwa członkowskie prognozy płatności poprawiły się w ostatnich latach. W rzeczywistości całkowity odsetek zawyżenia prognoz spadł z 33 % w 2006 r. do 18 % w 2007 r.

3.6. Dokumenty, do których odnosi się Trybunał, są opracowywane do różnych celów (zob. odpowiedź na pkt 3.20).

- Mimo iż państwa członkowskie nieustannie poprawiają dokładność swoich prognoz, prognozy te są w dalszym ciągu zbyt niespójne, by można je wykorzystać do celów budżetowych. Jednakże w miarę dalszej poprawy mogłyby stać się przydatnym narzędziem umożliwiającym utrzymanie wysokich współczynników wykorzystania.

⁽²⁾ Szczegółowe informacje na temat wykonania budżetu w 2007 r. można znaleźć w części II rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich, rok budżetowy 2007, w dokumentach Komisji (DG ds. Budżetu) pt. „Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami — rok budżetowy 2007” jak również w sprawozdaniu z „Analizy wykonania budżetu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w 2007 r.”, s. 57–58. Należy jednak zauważyć, że dane zawarte w różnych dokumentach nie są w pełni spójne i różnią się nieco od siebie.

⁽³⁾ Tytuły obejmują następujące obszary polityki: 04 – zatrudnienie i sprawy społeczne; 05 – rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich; 11 – rybołówstwo i gospodarka morska; 13 – polityka regionalna.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

**Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty
wyższe o 5,2 % niż w latach ubiegłych**

3.7. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty są bezpośrednią konsekwencją istnienia wydatków różnicowanych, gdyż realizacja programów wydatków rozłożona jest na lata, a zobowiązania zaciągane są na kilka lat przed dokonaniem związanych z nimi płatności. Jednorazowe wzrosty zobowiązań (np. po rozszerzeniu Unii) oraz niepełne wykorzystanie środków (niewykorzystanie wszystkich zabudżetowanych środków na płatności) mogą doprowadzić do podniesienia poziomu zobowiązań pozostających do spłaty. W związku z tym, że zobowiązania realizowane są poprzez dokonywanie płatności, fakt, iż wartość zobowiązań znacznie przewyższa kwotę płatności, prowadzi na dłuższą metę do strukturalnego nagromadzenia zobowiązań pozostających do spłaty i utrzymywania się tej sytuacji z roku na rok ⁽⁴⁾.

3.8. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty (tj. niewykorzystane zobowiązania przeniesione na pokrycie wydatków w przyszłości), zwłaszcza w ramach programów wieloletnich, wzrosły o 6,855 mld euro (5,2 %) do 138,6 mld euro. Gdy mowa wyłącznie o obszarach polityki finansowanych ze środków różnicowanych, kwota zobowiązań pozostających do spłaty wynosi 136 mld euro, co odpowiada wartości zobowiązań w okresie 1,9 roku lub kwocie płatności w okresie 2,1 roku, według wskaźnika wydatkowania z 2007 r. w tych obszarach polityki.

3.9. Najwięcej zobowiązań pozostających do spłaty dotyczy funduszy strukturalnych. W tym obszarze zobowiązania pozostające do spłaty wyniosły 84 mld euro ⁽⁵⁾ (około 66 % całkowitej kwoty), co odpowiada wartości zobowiązań zaciąganych przez okres 1,9 roku lub kwocie płatności w okresie 2,3 roku, zakładając wskaźnik wydatkowania z 2007 r. Jednakże rok 2007 był pierwszym rokiem nowego okresu programowania. W związku z tym płatności zaliczkowe stanowią około 20 % całkowitej kwoty płatności. Z tego względu wartość informacyjna porównania dwóch możliwych wskaźników (zobowiązania pozostające do spłaty na koniec roku w porównaniu ze środkami na zobowiązania lub płatnościami zrealizowanymi w ciągu roku) z odpowiednimi wartościami referencyjnymi z ubiegłego roku jest mniejsza niż w latach wcześniejszych.

3.7–3.9. Wartość zobowiązań przewyższa w budżecie kwotę płatności w związku z tym, że terminy płatności są dłuższe niż terminy spłaty zobowiązań. Dlatego też wartość zobowiązań budżetowych z roku na rok wzrasta.

Określona w polityce spójności zasada $n + 2/n + 3$ gwarantuje wykorzystanie zobowiązań w znacznym stopniu w terminie 2–3 lat.

⁽⁴⁾ Zob. również pkt 3.9–3.11 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2006.

⁽⁵⁾ W odniesieniu do spójności zob. sprawozdanie Komisji (DG ds. Budżetu) „Analiza wykonania budżetu funduszy strukturalnych i funduszu spójności w 2007 r.”, s. 35.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.10. 13 % niewykorzystanych zobowiązań (18,1 mld euro) dotyczyło Funduszu Spójności, pomimo iż kwota ta stanowi jedynie około 5 % sumy wszystkich zatwierdzonych środków na zobowiązania w 2007 r. Stanowi to wzrost o 2,7 mld euro lub o 15 %, w porównaniu z 2006 r. Wysoki poziom zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty w odniesieniu do Funduszu Spójności odpowiada kwocie zobowiązań zaciąganych przez okres 2,5 roku lub kwocie płatności dokonywanych przez okres 4,2 roku, zakładając wskaźnik wydatkowania z 2007 r. Poziom ten odzwierciedla również to, że fundusz ten nie podlega zasadzie $n + 2$ (zob. pkt 3.12–3.17). Wskaźnik wydatkowania w odniesieniu do Funduszu Spójności był niższy niż oczekiwano, zwłaszcza w przypadku projektów realizowanych w Hiszpanii, Republice Czeskiej i Słowenii. W budżecie korygującym obniżono kwotę środków na płatności o 0,67 mld euro (14 %).

3.11. W przypadku funduszy strukturalnych w ramach poprzedniego okresu programowania 2000–2006 można zaobserwować obniżenie wartości zobowiązań pozostających do spłaty o 41 %, z 78 mld euro (kwota płatności dokonywanych przez 2,4 roku, zakładając wskaźnik wydatkowania z 2007 r.) do 46 mld euro (kwota płatności dokonywanych przez 1,5 roku, zakładając wskaźnik wydatkowania z 2007 r. ⁽⁶⁾) ⁽⁷⁾). Jednakże beneficjenci funduszy mają czas jedynie do końca 2008 r. na zrealizowanie płatności, tak by umożliwić Komisji uregulowanie pozostałej kwoty. W związku z tym Komisja musi zagwarantować, że zamknięcie poprzedniego okresu programowania 2000–2006 nie zostanie opóźnione, co miałoby negatywny wpływ na realizację zatwierdzonych nowych programów na lata 2007–2013. Trybunał odnotowuje znaczną poprawę w odniesieniu do nowego okresu programowania, gdyż — dzięki terminowemu przyjęciu programów — zaciągnięto w tym obszarze polityki zobowiązania na ponad 98 % środków z 2007 r. ⁽⁸⁾, podczas gdy w 2000 r. w ramach poprzedniego okresu programowania wskaźnik ten wyniósł około 50 %.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.10. *Datą zakończenia ponoszenia wydatków dla wielu projektów Funduszu Spójności jest rok 2010. W nowym okresie programowania Fundusz Spójności podlega zasadzie $n + 2/n + 3$.*

3.11. *Komisja dołoży wszelkich starań, by uniknąć opóźnień w procesie zamykania programów z lat 2000–2006, który zasadniczo przypadnie na lata 2010–2011. Przygotowując się do zamknięcia programów, Komisja wydała w 2006 r. wytyczne w tej sprawie i organizowała stosowne seminaria dla państw członkowskich. Komisja prowadzi również audyty stanu przygotowania państw członkowskich do zamknięcia programów (zob. działanie 3.1 planu działania Komisji z dnia 19 lutego 2008 r. w ramach wzmacniania jej roli nadzorczej w zakresie dzielonego zarządzania działaniami strukturalnymi, COM(2008) 97). W przypadku niedotrzymania terminu zakończenia ponoszenia wydatków z chwilą zamknięcia programów Komisja umorzy niewykorzystane środki.*

⁽⁶⁾ Zob. sprawozdanie Komisji (DG ds. Budżetu) „Analiza wykonania budżetu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w 2007 r.”, tabela 5 i 6, s. 13.

⁽⁷⁾ Zob. sprawozdanie Komisji (DG ds. Budżetu) „Analiza wykonania budżetu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w 2007 r.”, tabela 10, s. 37.

⁽⁸⁾ Ze względu na spóźnione zgłoszenia programów operacyjnych i/lub przedłużające się negocjacje z zainteresowanymi państwami członkowskimi środki na zobowiązania wynoszące 130 mln euro zostały przeniesione na 2008 r. Środki te odnoszą się do jednego programu operacyjnego w zakresie konwergencji, dziewięciu programów współpracy terytorialnej oraz sześciu programów współpracy transgranicznej IPA. Odłożono również na 2008 i 2009 r. realizację niektórych powiązanych działań wsparcia technicznego. Zob. sprawozdanie Komisji (DG ds. Budżetu) z zarządzania budżetem i finansami, rok budżetowy 2007 oraz dokument pt. „Analiza wykonania budżetu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w 2007 r.” (tabela 3, s. 12).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zasada roku $n + 2$ przyspiesza płatności

3.12. W przypadku działań strukturalnych, z reguły realizowanych w ciągu wieloletniego okresu, art. 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych ⁽⁹⁾ wprowadził w odniesieniu do lat 2000–2006 system automatycznego anulowania środków, mający na celu zapobiegnięcie coraz większemu nagromadzeniu z roku na rok potencjalnie anormalnych zobowiązań pozostających do spłaty. Mechanizm ten jest również znany jako zasada roku $n + 2$.

3.13. Analiza zobowiązań pozostających do spłaty (RAL ⁽¹⁰⁾) według roku, w którym powstało dane zobowiązanie, przedstawiona w rocznym sprawozdaniu finansowym ⁽¹¹⁾, pozwala dostrzec skutek działań w obszarze funduszy strukturalnych zmierzających do zrealizowania zobowiązań poprzez dokonanie płatności, zanim w stosunku do tych zobowiązań zastosowany zostanie przepis o automatycznym anulowaniu środków. W rocznym sprawozdaniu finansowym zobowiązania pozostające do spłaty za trzy ostatnie lata okresu 2000–2006 stanowią około 95 % ich całkowitej kwoty. Z kolei jedynie 5 % zobowiązań pozostających do spłaty w obszarze funduszy strukturalnych, które nie zostały jeszcze uregulowane, odnosi się do lat wcześniejszych.

3.14. Choć wprowadzenie mechanizmu $n + 2$ przyspieszyło proces płatności (zob. pkt 3.15), odnotowuje się w obszarze funduszy strukturalnych stabilny wzrost łącznej kwoty zobowiązań pozostających do spłaty (zob. **wykreś 3.1**), która to kwota na koniec 2007 r. wyniosła 79 mld euro (zob. również pkt 3.7).

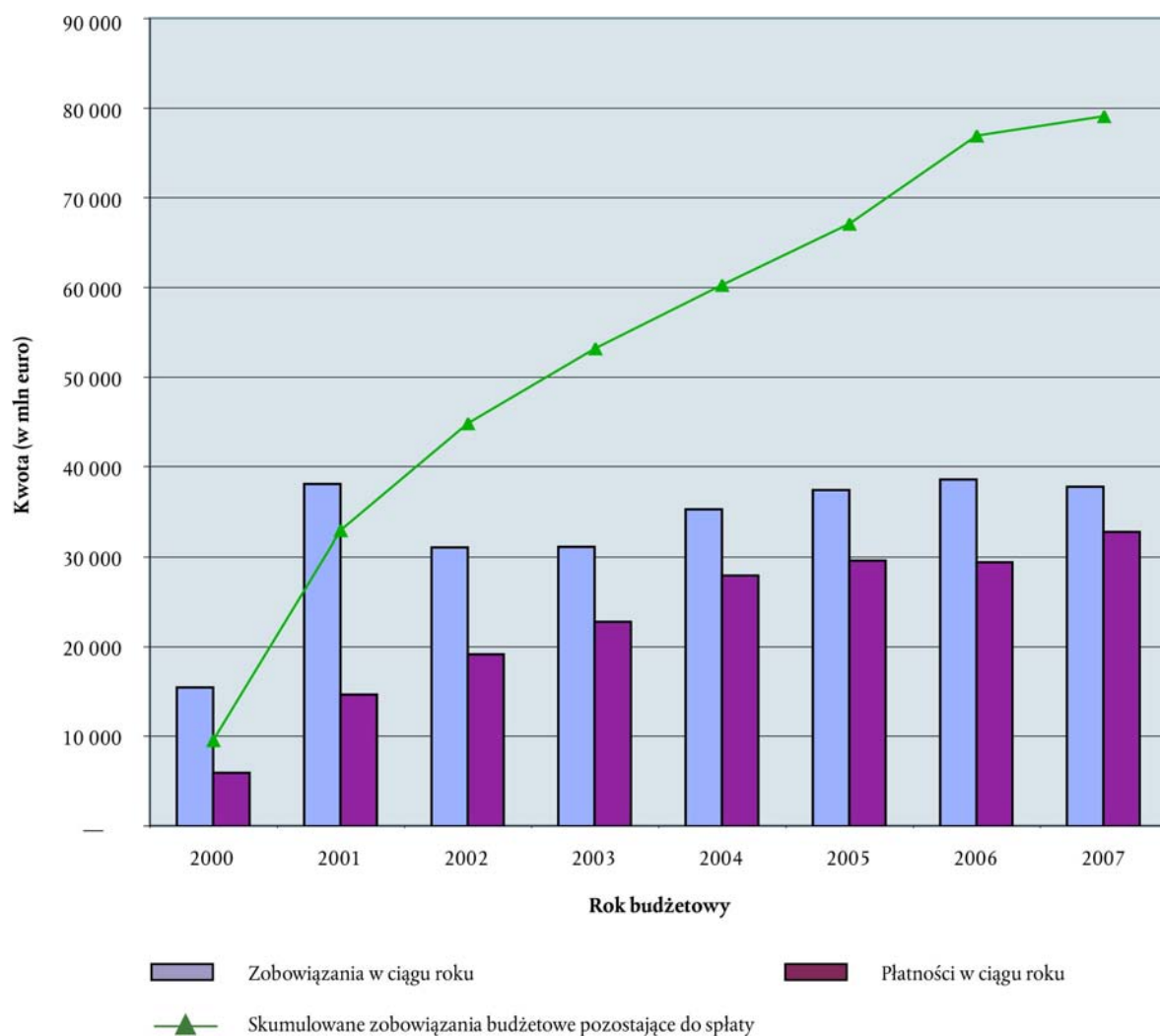
3.14. Zgodnie z odpowiedzią Komisji na sprawozdanie roczne za rok 2006 (pkt 3.9–3.10) wzrost łącznej wartości zobowiązań pozostających do spłaty w okresie od 1994 r. wynikał po części ze zmiany w systemie zaciągania zobowiązań i dokonywania płatności w latach 2000–2006 oraz z rozszerzenia UE. Efekt różnych okresów programowania jest wyraźnie widoczny w schemacie 21 zamieszczonym na stronie 38 sprawozdania Komisji zatytułowanego „Analiza wykonania budżetów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w roku 2007” z maja 2008 r., który wykazuje naturalny spadek zobowiązań pozostających do spłaty (RAL) w czasie.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 161 z 26.6.1999, s. 1.

⁽¹⁰⁾ W odniesieniu do zobowiązań pozostających do spłaty stosuje się często francuski akronim „RAL”, który oznacza „reste à liquider”.

⁽¹¹⁾ Zob. roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich, rok budżetowy 2007, tabela 13b.

Wykres 3.1 — Ewolucja skumulowanych zobowiązań pozostających do spłaty w ramach funduszy strukturalnych w latach 2000–2007



Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich, część II: Skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu Wspólnot Europejskich.

3.15. Tylko w niewielkim odsetku przypadków zasada $n + 2$ doprowadziła do zastosowania przepisu o automatycznym anulowaniu środków (średnio około 200 mln euro w ciągu ostatnich trzech lat). Innymi słowy, system oparty na zasadzie $n + 2$, zakładający możliwość automatycznego anulowania środków, przyniósł oczekiwany efekt, jakim było zachęcanie do terminowej realizacji zobowiązań. Istnieje jednak niebezpieczeństwo pojawienia się niepożądanych skutków ubocznych w sytuacji, gdyby przyspieszony proces dokonywania płatności, mający na celu redukcję zobowiązań pozostających do spłaty, miał być realizowany poprzez zastosowanie mniej rygorystycznych procedur kontroli wewnętrznej, zwiększając tym samym ryzyko dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń ⁽¹²⁾.

3.15. Komisja uwzględnia ryzyko opisane w wynikach przeprowadzonych audytów i podejmuje stosowne działania w przypadku ustalenia, że państwo członkowskie przyjęło niedopuszczalne rozwiązania, by uniknąć umorzenia zobowiązań zgodnie z zasadą $n + 2$.

⁽¹²⁾ Zob. również pkt 2.25 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.16. Złagodzenie mechanizmu automatycznego anulowania środków w nowym okresie programowania 2007–2013, poprzez wprowadzenie zasady roku $n + 3$, w odniesieniu do niektórych państw członkowskich, może w nadchodzących latach częściowo odwrócić ten trend⁽¹³⁾. Zobowiązania związane z państwami członkowskimi poddanymi regule $n + 3$ w obrębie ram finansowych stanowią 61 % wszystkich zobowiązań w latach 2007–2010 r.

3.17. W pozostałych obszarach polityk, w których realizowane są wieloletnie projekty, w przypadku których nie stosuje się zasady analogicznej do zasady $n + 2$ (na przykład w DG ds. Badań Naukowych, DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów oraz DG ds. Energii i Transportu) nie zaobserwowano tendencji, aby zobowiązania pozostające do spłaty były rozliczane równie szybko, jak ma to miejsce w przypadku funduszy strukturalnych⁽¹⁴⁾.

Sprawozdanie Komisji z zarządzania budżetem i finansami

3.18. Jak zauważono w ubiegłych latach, sprawozdanie Komisji z zarządzania budżetem i finansami zawiera istotne informacje na temat szczegółowego wykonania budżetu, zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty, a także przyczyn niższego niż przewidywano poziomu wykorzystania środków. Możliwa jest jednak dalsza poprawa, zwłaszcza w odniesieniu do analizy danych dotyczących zobowiązań pozostających do spłaty (RAL).

3.19. Ponadto w przedstawianych informacjach poszczególne okresy programowania powinny być rozróżniane w bardziej klarowny sposób.

3.20. Pozostałe dokumenty, takie jak roczne sprawozdanie finansowe, również zawierają istotne informacje na temat wykonania budżetu, których brakuje w sprawozdaniu z zarządzania budżetem i finansami (np. na temat wyniku budżetowego). Więcej uwagi należy zatem poświęcić spójności danych przedstawianych w różnych dokumentach⁽¹⁴⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.16. Jak odnotowano w sprawozdaniu Trybunału za rok 2006 (pkt 3.17), efekt ten prawdopodobnie zostanie złagodzony dzięki zastosowaniu zasady $n + 2/n + 3$ do projektów w ramach Funduszu Spójności w latach 2007–2013. W odniesieniu do nowego funduszu rozwoju obszarów wiejskich w dalszym ciągu stosuje się zasadę $n + 2$.

3.17. W działaniach badawczych finansowanych przez UE poszczególnym zobowiązaniom przypisano „ostateczne terminy realizacji” (FDI) w zależności od czasu trwania projektu, który waha się od kilku miesięcy do kilku lat w zależności od charakteru działania. Zgodnie z art. 77 rozporządzenia finansowego wszelkie zaległe kwoty podlegają umorzeniu po upływie 6 miesięcy od upływu ostatecznego terminu realizacji. Umorzone kwoty świadczą o niepełnym wykorzystaniu środków w ramach projektu, a w wyjątkowych przypadkach o nietypowym zakończeniu projektu ze względu na problemy natury naukowej bądź finansowej.

3.18. Komisja przyznaje, że możliwa jest dalsza poprawa.

3.19. Informacje na ten temat zostały zawarte w sprawozdaniu pt. „Analiza wykonania budżetów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w roku 2007”.

3.20. Komisja nie podziela zdania, że wynik budżetu powinien być przedstawiany również w sprawozdaniu z zarządzania budżetem i finansami, ponieważ definicja środków na dany rok z logicznego punktu widzenia różni się w tym ujęciu księgowym (którego celem jest wyliczenie kwot podlegających zwrotowi państwom członkowskim) od tradycyjnej analizy wykonania. Ponadto po stronie przychodów sprawozdanie ogranicza się do środków własnych.

⁽¹³⁾ Artykuł 93 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

⁽¹⁴⁾ Na przykład, w rocznym sprawozdaniu finansowym i w sprawozdaniu z zarządzania budżetem i finansami występują rozbieżności w zakresie kwot odnoszących się do wykonania budżetu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja stara się zapewnić wysoki poziom spójności danych publikowanych w różnych dokumentach. Jednak dokumenty te są opracowywane do różnych celów. Prawidłowa analiza wykonania budżetu i korekt budżetowych w ramach zarządzania budżetowego musi opierać się na ramach finansowych, z zastrzeżeniem pierwszeństwa dla środków zatwierdzonych i przeniesionych z wcześniejszych okresów. Struktura ta nie występuje ani w rocznych sprawozdaniach finansowych (koncentracja na sprawozdawczości z wykonania budżetu w zakresie wykorzystania, unieważnienia i przeniesienia wszystkich zatwierdzonych środków), ani w budżecie (podział według obszarów polityki obejmujących wydatki zarówno administracyjne, jak i operacyjne). To oznacza, że dane dotyczące wykonania budżetu muszą być w dokumentach Komisji przedstawiane na różne sposoby, a niektóre dane liczbowe, które pozornie obejmują ten sam obszar, w rzeczywistości opierają się na (nieznacznie) różnych definicjach.

Korekty finansowe/odzyskiwanie środków jako część procesu wykonania budżetu: konieczność poprawy jakości informacji na temat korekt finansowych i lepszego nimi zarządzania

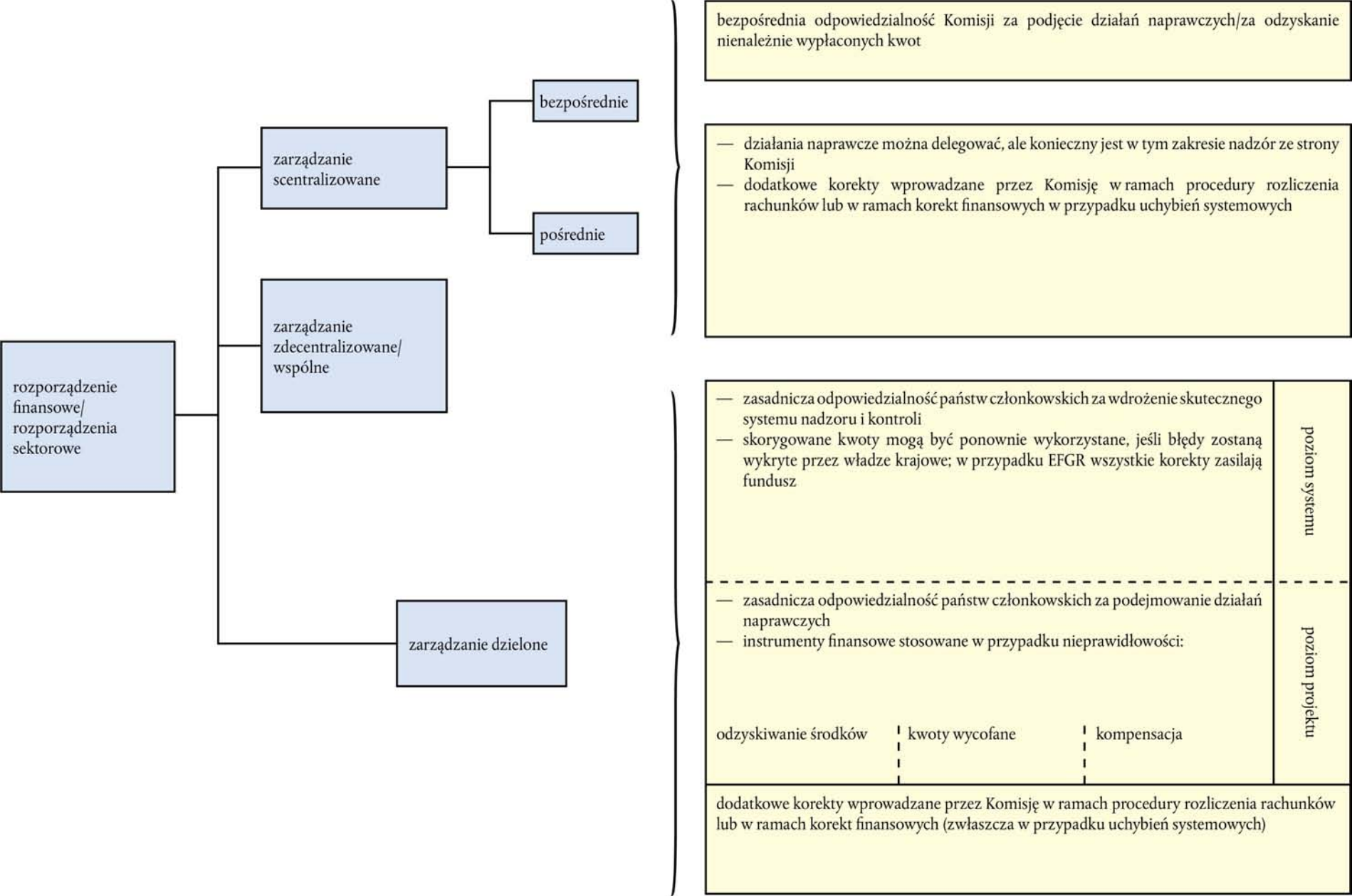
Ramy prawne i organizacyjne

3.21. Art. 274 akapit pierwszy Traktatu WE stanowi, że „Komisja wykonuje budżet [...] na własną odpowiedzialność ... [i] ... państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami”. Tym samym, Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie budżetu.

3.22. Rozporządzenie finansowe wyodrębnia różne tryby zarządzania w zakresie wykonania budżetu. Każdy z tych trybów wymaga odpowiednich systemów nadzoru i kontroli, służących zapobieganiu błędom w płatnościach lub ich wykrywaniu i korygowaniu.

3.23. Ze względu na sposób, w jaki wymogi prawne w obszarze zarządzania finansami i kontroli, określone w Traktacie, rozporządzeniu finansowym i przepisach sektorowych są ze sobą powiązane, podział obowiązków oraz struktura różnych instrumentów wykorzystywanych do korekt finansowych są niezwykle złożone. **Schemat 3.2** ukazuje uproszczony zarys różnych środków prawnych i ich wzajemnego oddziaływania.

Schemat 3.2 — Ramy prawne i mechanizmy służące przeprowadzaniu korekt finansowych



UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.24. W przypadku bezpośredniego zarządzania scentralizowanego (wykonanie budżetu przez departamenty Komisji, np. wydatki administracyjne i część wydatków na badania, energię i transport) oraz pośredniego zarządzania scentralizowanego (wykonanie budżetu przez podmioty delegowane, np. agencje wykonawcze) Komisja posiada wyłączną odpowiedzialność za wykonanie budżetu, łącznie z zastosowaniem odpowiednich działań naprawczych. Jeśli chodzi o wydatki objęte zarządzaniem dzielonym — w szczególności na rolnictwo i politykę spójności — odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie budżetu, w tym odzyskiwanie nieprawidłowo wypłaconych płatności, w pierwszym rzędzie spoczywa na państwach członkowskich⁽¹⁵⁾. Jednakże w przypadku kiedy państwa członkowskie nie przeprowadzają korekty nieprawidłowych wydatków lub nie wdrażają skutecznych systemów nadzoru i kontroli, mających na celu zapobieganie zwrotom tego typu wydatków lub przeprowadzanie korekt, Komisja stosuje korekty finansowe za pomocą procedury rozliczenia rachunków lub podobnych procedur⁽¹⁶⁾.

Brak pełnych i wiarygodnych informacji ze strony państw członkowskich

3.25. Podobnie jak w poprzednich latach podczas przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wykryto dowody popełnienia istotnych błędów w najważniejszych obszarach wydatków UE w ramach zarządzania dzielonego i stwierdzono, że najczęściej błędów występuje na poziomie beneficjentów końcowych. Mechanizmy odzyskiwania środków oraz wysokość odzyskanych środków powinny odzwierciedlać rodzaj i zakres występującego ryzyka. Wprawdzie ze względu na złożoność i zróżnicowanie wspólnotowych systemów pomocy trudno ocenić globalnie skuteczność funkcjonowania mechanizmów korekty na poziomie państw członkowskich, Trybunał nie znalazł wystarczających dowodów świadczących o tym, by wieloletnie mechanizmy korekty w zakresie niektórych działań Wspólnoty (np. zatrudnienie i sprawy społeczne, polityka regionalna) były współmierne do związanego z tymi działaniami ryzyka.

3.25. Zwrot kosztów możliwy jest dopiero po potwierdzeniu wyników audytu w drodze procedury kontrybucyjności z udziałem audytowanego, co w niektórych przypadkach prowadzi do unieważnienia lub zmiany wyników. Dlatego też nieunikniona jest niższa wartość środków odzyskanych w porównaniu z ryzykiem określonym w drodze audytu.

Komisja dołożyła znacznych starań w celu poprawy jakości danych dostarczanych przez państwa członkowskie na temat środków odzyskanych, a obecnie prowadzi prace nad weryfikacją kompletności i dokładności tych danych. W związku z powyższym odnotowano postępy w dostarczaniu wiarygodnych dowodów działania wieloletnich mechanizmów naprawczych.

⁽¹⁵⁾ W przypadku EFGR wszystkie korekty przekazywane są do funduszu. W przypadku funduszy strukturalnych państwa członkowskie wycofują nieprawidłowe wydatki wykryte w wyniku prac kontrolnych i audytowych z wydatków zadeklarowanych w ramach danego programu lub projektu. Czynią to albo natychmiast po wykryciu nieprawidłowych płatności, albo po wyegzekwowaniu nienależnej płatności od beneficjenta. Środki z funduszy strukturalnych uwolnione w ten sposób mogą być ponownie wykorzystane.

⁽¹⁶⁾ Analogiczne zasady w odniesieniu do zarządzania dzielonego są stosowane w przypadkach zarządzania zdecentralizowanego lub wspólnego, w ramach którego Komisja wykonuje budżet wspólnie z organizacjami międzynarodowymi lub innymi niezależnymi organami.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.26. Obecnie dostarczane informacje na temat mechanizmów korekty, stosowanych na poziomie państw członkowskich w odniesieniu do polityki spójności nie są pełne ani wiarygodne. W odniesieniu do rolnictwa Trybunał ma wątpliwości co do wiarygodności dostarczonych informacji (zob. pkt 5.44). Komisja nie dysponuje do tej pory pełnymi i wiarygodnymi informacjami na temat konsekwencji dla odbiorców środków UE, a także dla budżetu UE i budżetów krajowych.

3.27. Mechanizmy korekty niekoniecznie polegają na odzyskaniu nadpłaconych kwot od poszczególnych beneficjentów. Na przykład jeśli wartość nadpłaconych kwot jest niska, to ich odzyskanie może nie być efektywne kosztowo lub też wskazanie poszczególnych beneficjentów, którzy zawyżyli koszty, na podstawie procedur kontroli może okazać się niemożliwe (na przykład gdy podstawę dokonania korekty stanowi wskaźnik błędów, który został oszacowany w wyniku ekstrapolacji w przypadku kontroli wyrzykowej). Ponadto w sytuacji kiedy korekty finansowe są nakładane na państwa członkowskie za uchybienia występujące w ich systemach nadzoru i kontroli, odnośnych kwot przeważnie nie odzyskuje się od beneficjentów.

3.28. W przypadkach wspomnianych w pkt 3.27 korekty finansowane są przeważnie z pieniędzy podatnika krajowego, nie zaś beneficjenta, który zawyżył koszty. Efekt bezpośredniego odstraszenia, w postaci systemów kontroli i sankcji, jest w związku z tym ograniczony i dlatego błędy mogą wystąpić ponownie. Miernikiem skuteczności procedur odzyskiwania środków powinien być jednak również ich wpływ na zachęcanie do wprowadzania ulepszeń w systemach nadzoru i kontroli (ograniczających ryzyko występowania błędów w przyszłości).

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.26. Do uwag do rocznych sprawozdań finansowych Wspólnot Europejskich za rok obrotowy 2007 Komisja wprowadziła nowy rozdział na temat zwrotu nienależnych płatności. Celem tego rozdziału jest przedstawienie ogólnego przeglądu istniejącej procedury zwrotu nienależnych płatności oraz najlepszych szacunków łącznej wartości odzyskanych kwot.

Korekty finansowe stosowane w obszarze polityki spójności na szczeblu państw członkowskich są zgłaszane Komisji corocznie, natomiast dane są publikowane w rocznym sprawozdaniu na temat funduszy strukturalnych. Jak wspomniano w odpowiedzi na pkt 3.25, Komisja podejmuje starania zmierzające do podniesienia wiarygodności i kompletności informacji. Informacje na temat środków odzyskanych od beneficjentów w poszczególnych przypadkach są dostarczane w drodze obowiązkowych procedur sprawozdawczych zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1681/94, są również dostępne w systemach monitorowania państw członkowskich. Priorytetem Komisji jest uzyskiwanie kompletnych i wiarygodnych informacji świadczących o tym, że budżet UE został zabezpieczony poprzez wykluczenie nieprawidłowego finansowania.

W kwestii wydatków na rolnictwo Komisja jest zdania, że informacje uzyskane od państw członkowskich są pełne i wystarczająco wiarygodne, ponieważ nie wykryto żadnych istotnych rozbieżności. Komisja dostrzega jednak możliwość poprawy, w związku z czym zrewidowała stosowne wytyczne na rok obrotowy 2008. W dalszym ciągu będzie też ściśle monitorować sytuację (zob. odpowiedź na pkt 5.44).

3.27–3.28. Na państwach członkowskich spoczywa obowiązek odzyskania w stosownych przypadkach nadpłaconych kwot od beneficjentów; dowody wskazują na to, że zasadniczo wywiązują się one z tego obowiązku. Jeżeli błędy wynikają z niedociągnięć systemów kontroli i zarządzania, odzyskiwanie środków od beneficjenta, który był bez winy, może nie być właściwe. Tam, gdzie stosowane są korekty ryczałtowe lub ustalone w drodze ekstrapolacji, władze krajowe będą miały możliwość podjęcia działań związanych z odzyskiwaniem środków wyłącznie w stosunku do indywidualnych beneficjentów, w których przypadku istnieją dowody nieprawidłowości. Głównym celem mechanizmu korekt finansowych jest wyłączenie z zakresu finansowania wspólnotowego wydatków poniesionych z naruszeniem przepisów wspólnotowych, a przez to ochrona budżetu wspólnotowego przed wydatkami, które nie powinny go obciążać. Gdy koszty obciążają organy administracji państw członkowskich, korekty ryczałtowe i ustalone w drodze ekstrapolacji chronią budżet wspólnotowy i nakładają władze do zapobiegania występowaniu takich nieprawidłowości. Dlatego też korekty ryczałtowe i ustalone w drodze ekstrapolacji stanowią istotne narzędzia poprawy systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich oraz zapobiegania nieprawidłowym płatnościom na rzecz beneficjentów lub zapewniania wykrywania i korekty takich płatności.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.29. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu systemów i procedur uzyskiwania informacji na temat odzyskanych środków oraz sprawozdawczości w tym zakresie, Trybunał stwierdza, że Komisja powinna ⁽¹⁷⁾:

- skatalogować i opisać wszystkie procedury odzyskiwania środków, stosowane zarówno przez państwa członkowskie, jak i Komisję w celu zwiększenia przejrzystości istniejących mechanizmów korekty,
- w jasny sposób powiązać błędy wykryte w wyniku kontroli z odzyskanymi w związku z tym środkami lub korektami dokonanymi w odniesieniu do deklarowanych przez beneficjentów kwot (kompensacja), a także zagwarantować odpowiedni monitoring całego procesu i sprawozdawczość w tym zakresie,
- powiązać odzyskiwane środki i korekty wprowadzone do deklarowanych kwot z rokiem, w którym wystąpiły błędy lub nieprawidłowości, dostarczając w ten sposób podstawy do oceny skuteczności wieloletnich mechanizmów korekty,
- określić wysokość kwot odzyskanych od odbiorców, którzy zawyżyli koszty oraz wysokość korekt finansowych pokrywanych z budżetu krajowego, tzn. z pieniędzy podatnika,
- dopilnować, aby państwa członkowskie dostarczały na czas kompletne i wiarygodne informacje na temat kwot wycofanych, kwot odzyskanych oraz toczących się procedur odzyskiwania środków, w szczególności w odniesieniu do funduszy strukturalnych,
- ocenić skuteczność korekt finansowych w zachęcaniu państw członkowskich do wprowadzania ulepszeń w ich systemach nadzoru i kontroli,

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.29. Komisja potwierdza swoje zobowiązanie do dalszej poprawy informacji na temat odzyskiwanych środków i korekt finansowych stosowanych zarówno przez Komisję, jak i przez państwa członkowskie.

- Informacje na temat rachunków Komisji:

Uwagi do sprawozdań rocznych za rok obrotowy 2007 zawierają rozdział na temat odzyskiwania nienależnych płatności, który przedstawia ogólny przegląd procedur istniejących w zakresie odzyskiwania nienależnych płatności.

Rozdział przedstawia również najlepsze dane szacunkowe dotyczące łącznej wartości odzyskanych środków w oparciu o dostępne aktualnie informacje. Informacje te nie uwzględniają jeszcze wszystkich środków odzyskanych w drodze odliczeń od kolejnych płatności prowadzonych bezpośrednio przez Komisję. Obejmują one jedynie wstępne dane na temat środków odzyskanych przez państwa członkowskie w obszarze polityki spójności.

W celu dalszej poprawy informacji na temat błędów skorygowanych na szczeblu Komisji, w roku 2008 Komisja wprowadziła zmiany w systemie finansowo-księgowym „ABAC”, tak by możliwe było wykrycie wyraźnego związku między błędami lub nieprawidłowościami wykrytymi w drodze kontroli a wynikającym z nich odzyskaniem środków lub korektą kwot wnioskowanych przez beneficjentów. Zmiany pozwolą również na powiązanie odzyskiwanych środków i korekt deklarowanych kwot z rokiem, w którym wystąpiły błędy lub nieprawidłowości, co z kolei umożliwi Komisji nadzorowanie skuteczności wieloletnich mechanizmów odzyskiwania środków zalecanych przez Trybunał.

- Informacje uzyskiwane od państw członkowskich:

W rolnictwie środki odzyskiwane od odbiorców końcowych zostały zgłoszone Komisji i ujawnione w sprawozdaniu finansowym za rok 2007, jak również w uwagach do sprawozdania finansowego za rok 2007, wraz z korektami finansowymi, którymi obciążono państwa członkowskie. Wszystkie decyzje dotyczące korekt finansowych są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawiera dokładne informacje na temat stosunków finansowych pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi oraz odzyskiwania przez państwa członkowskie nienależnych płatności od beneficjentów końcowych.

Również w zakresie wydatków na działania strukturalne korekty finansowe ustalane przez Komisję są ujawniane w sprawozdaniach finansowych. W przypadku korekt stosowanych na szczeblu krajowym państwa członkowskie mają obowiązek składać Komisji roczne sprawozdania na temat korekt dokonywanych w drodze cofnięcia i odzyskiwania dotacji oraz na temat środków pozostających do odzyskania na koniec roku. Komisja przedstawiła uzyskane od państw członkowskich informacje za rok 2006 w załączniku do rocznego sprawozdania na temat funduszy strukturalnych za

⁽¹⁷⁾ Niektóre z tych uwag zamieszczono w odpowiedzi wiceprzewodniczącego Kallasa na pytanie pisemne nr 21 Parlamentu Europejskiego (COCOBU) w ramach procedury absolutorium za rok budżetowy 2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

rok 2006 (SEC(2007) 1456), natomiast dane za rok 2007 opublikuje w sprawozdaniu za rok 2007. Poszczególne działania opisane w planie działania, mające na celu wzmocnienie roli nadzorczej Komisji w działaniach strukturalnych (COM(2008) 97 wersja ostateczna), odnoszą się do konieczności dalszego udoskonalenia sprawozdawczości. Obejmują one kontrole na miejscu w celu oceny wiarygodności i kompletności dostarczonych informacji.

Komisja na bieżąco ocenia skuteczność systemów nadzoru i kontroli w państwach członkowskich i ujawnia swoje ustalenia, w szczególności w rocznych sprawozdaniach z działalności poszczególnych dyrekcji generalnych. W przypadku wykrycia poważnych niedociągnięć Komisja, tak jak w przeszłości, zawiesza płatności i stosuje korekty finansowe, jeżeli państwo członkowskie nie podejmie ustalonych działań w celu poprawy systemu.

W odniesieniu do wydatków na rolnictwo Trybunał uznał w przeszłości, że systemy nadzoru i kontroli państw członkowskich uległy poprawie (zob. np. sprawozdanie roczne Trybunału za rok 2006). Komisja jest zdania, że poprawa ta wynika, przynajmniej częściowo, z wdrożenia jej zaleceń przez państwa członkowskie oraz korekt finansowych narzucanych państwom członkowskim.

— ocenić stosowność rodzaju mechanizmów korekty, które mają być stosowane odpowiednio przez Komisję i państwa członkowskie oraz intensywność ich stosowania w świetle efektywności kosztowej ⁽¹⁸⁾.

— Koszty kontroli:

Komisja kończy obecnie ocenę kosztów kontroli w obszarach rolnictwa, EFR i bezpośredniego zarządzania scentralizowanego. Wyniki będą stanowić podstawę dla komunikatu Komisji pod koniec 2008 r. mającego na celu wznowienie debaty międzyinstytucjonalnej na temat dopuszczalnego ryzyka.

WNIOSKI I ZALECENIA

3.30. W porównaniu z początkiem poprzedniego okresu programowania można stwierdzić, że w 2007 r. wykonanie budżetu w zakresie środków na zobowiązania uległo znacznej poprawie. W 2007 r. wskaźnik wydatkowania pozostawał na wysokim poziomie. W przypadku obszaru polityki spójności pierwotnie założona wysokość środków na płatności została pomniejszona o 0,745 mld euro na podstawie budżetów korygujących.

⁽¹⁸⁾ Zob. opinia nr 2/2004 Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich w sprawie modelu „jednolitej kontroli” (oraz projekt ram kontroli wewnętrznej Wspólnoty) (Dz.U. C 107 z 30.4.2004, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

3.31. Państwa członkowskie poprawiły swoje prognozy w zakresie wydatków w obszarze funduszy strukturalnych, zmniejszając wskaźnik zawyżenia z 33 % w 2006 r. do 18 % w 2007 r. ⁽¹⁹⁾.

3.32. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty w zakresie wydatków zróżnicowanych pozostają na bardzo wysokim poziomie, przewyższając całkowitą kwotę środków budżetowych na zobowiązania w 2007 r. W obszarze działań strukturalnych stosowanie systemu automatycznego anulowania doprowadziło do względnej poprawy w tym zakresie. Istnieje jednak ryzyko, że przyspieszone płatności doprowadzą do stosowania mniej rygorystycznych procedur kontroli wewnętrznej w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Komisja powinna mieć tę kwestię na uwadze podczas rozważań nad wprowadzeniem podobnych zasad w innych obszarach, w których prowadzone są działania wieloletnie, takich jak badania, energia i transport, społeczeństwo informacyjne i media.

3.33. Jakość informacji w zakresie zarządzania działaniami naprawczymi i ich wpływu powinna ulec znacznej poprawie, tak by umożliwić dokonanie oceny skuteczności wieloletnich mechanizmów korekty w odniesieniu do wydatków UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.31. Mimo iż państwa członkowskie nieustannie poprawiają dokładność swoich prognoz, są one w dalszym ciągu zbyt niespójne, by można je wykorzystać do celów budżetowych. Jednakże w miarę dalszej poprawy mogłyby stać się przydatnym narzędziem umożliwiającym utrzymanie wysokich współczynników wykorzystania.

3.32. Komisja uwzględnia ryzyko opisane w wynikach przeprowadzonych audytów i podejmuje stosowne działania w przypadku ustalenia, że państwo członkowskie przyjęło niedopuszczalne rozwiązania, by uniknąć umorzenia zobowiązań zgodnie z zasadą $n + 2$.

3.33. Komisja poprawiła i w dalszym ciągu doskonali dostępne informacje (zob. pkt 6.5 sprawozdania finansowego za rok 2007).

W przypadku funduszy strukturalnych dokładne informacje na temat korekt zastosowanych przez Komisję przedstawiono w sprawozdaniu finansowym za rok 2007. Wyczerpujące informacje przedstawiono również w załączniku do rocznego sprawozdania na temat funduszy strukturalnych za rok 2006. W sprawozdaniu za rok 2007 zostaną one jeszcze bardziej udoskonalone, w szczególności w zakresie korekt stosowanych przez państwa członkowskie.

W rolnictwie wszystkie stosowne informacje zostały już opublikowane i mogą zostać poddane kontroli i weryfikacji. Dotyczy to także korekt, którymi Komisja obciążyła państwa członkowskie, oraz nienależnych płatności odzyskanych przez państwa członkowskie od beneficjentów końcowych.

⁽¹⁹⁾ Wskaźnik zawyżenia w przypadku Funduszu Spójności wzrósł natomiast z 32 % w 2006 r. do 54 % w 2007 r.

ROZDZIAŁ 4

Dochody

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	4.1–4.3
Charakterystyka dochodów	4.1–4.3
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	4.4–4.45
Zakres kontroli	4.4–4.10
Tradycyjne zasoby własne	4.4–4.7
Zasoby własne oparte na VAT i DNB	4.8–4.10
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	4.11–4.15
Tradycyjne zasoby własne	4.11–4.14
Zasoby własne oparte na VAT i DNB	4.15
Ocena systemów nadzoru i kontroli	4.16–4.39
Tradycyjne zasoby własne	4.16–4.19
Zasoby własne oparte na VAT	4.20–4.25
Zasoby własne oparte na DNB	4.26–4.39
Ogólne wnioski i zalecenia	4.40–4.45
Tradycyjne zasoby własne	4.42
Zasoby własne oparte na VAT	4.43
Zasoby własne oparte na DNB	4.44–4.45
Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami	4.46

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

Charakterystyka dochodów

4.1. Na dochody budżetu Unii Europejskiej składają się zasoby własne i inne rodzaje dochodów. W porównaniu z rokiem 2006 zasadnicza różnica polega na tym, że w roku 2007 korekty oraz środki odzyskane w kontekście Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, jak również tymczasowa składka restrukturyzacyjna są wykazywane jako dochody przeznaczone na określony cel, a nie jako środki odliczane od wydatków (2 448 mln euro lub 2,1 % dochodów) ⁽¹⁾.

4.2. Jak wynika z **tabeli 4.1**, **wykresu 4.1** oraz **wykresu 4.2**, zasoby własne stanowią zdecydowanie główne źródło finansowania wydatków budżetowych (93,5 %).

Tabela 4.1 — Dochody w latach budżetowych 2006 i 2007

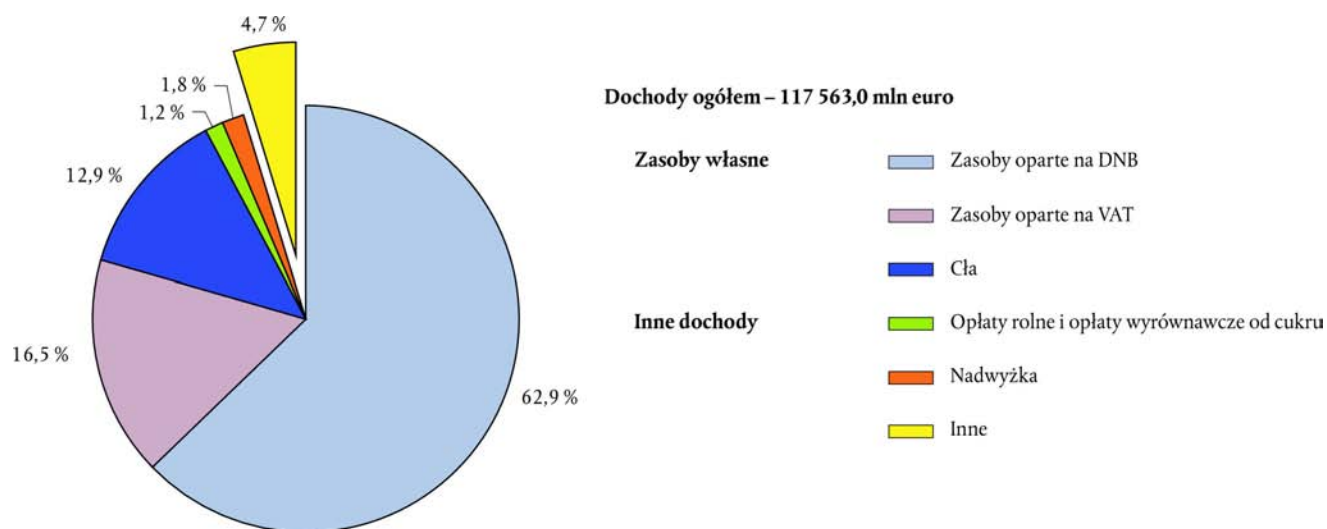
(w mln euro)

Rodzaj dochodów i odpowiednia linia budżetowa	Rzeczywiste dochodyw 2006 r.	Opracowanie budżetu na rok 2007		Rzeczywiste dochodyw 2007 r.	Zmiana w % (2006–2007)
		Budżet początkowy	Budżet ostateczny		
	a)	b)	c)	d)	e)
1 Tradycyjne zasoby własne (pomniejszone o 25 % z tytułu kosztów poboru)	15 028,3	17 307,7	16 532,9	16 573,0	10,3
— Opłaty rolne (rozdział 1 0)	1 291,8	1 486,7	1 486,8	1 404,0	8,7
— Opłaty wyrównawcze od cukru i izoglukozy (rozdział 1 1)	151,6	533,1	– 37,7	– 31,0	– 120,4
— Cła (rozdział 1 2)	13 584,9	15 287,9	15 083,8	15 200,0	11,9
2 Zasoby oparte na VAT	17 206,2	17 827,4	19 478,5	19 441,0	13,0
— Zasoby oparte na VAT uzyskane w bieżącym roku budżetowym (rozdział 1 3)	17 219,8	17 827,4	18 517,2	18 468,0	7,2
— Salda z lat ubiegłych (rozdział 3 1)	– 13,6	0,0	961,3	973,0	7 254,4
3 Zasoby oparte na DNB	70 132,1	79 152,8	74 022,0	73 914,0	5,4
— Zasoby oparte na DNB uzyskane w bieżącym roku budżetowym (rozdział 1 4)	68 602,1	79 152,8	71 153,1	71 057,0	3,6
— Salda z lat ubiegłych (rozdział 3 2)	1 530,0	0,0	2 868,9	2 857,0	86,7
4 Salda i korekty	– 15,3	0,0	0,0	59,0	485,6
— Korekta dla Zjednoczonego Królestwa (rozdział 1 5)	– 6,0	0,0	0,0	61,0	1 116,7
— Ostateczna kalkulacja korekty dla Zjednoczonego Królestwa (rozdział 3 5)	– 4,0	0,0	0,0	– 2,0	50,0
— Pośrednia kalkulacja korekty dla Zjednoczonego Królestwa (rozdział 3 6)	– 5,3	0,0	0,0	0,0	100,0
5 Inne dochody	6 071,7	1 209,3	3 812,3	7 576,0	24,8
— Nadwyżki, salda i korekty (rozdział 3 0)	2 502,8	0,0	2 108,5	2 109,0	– 15,7
— Dochody różne (tytuły 4–9)	3 568,9	1 209,3	1 703,8	5 467,0	53,2
Ogółem	108 423,0	115 497,2	113 845,7	117 563,0	8,4

Źródło: Budżety i budżety korygujące na rok 2007; Sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich, 2007.

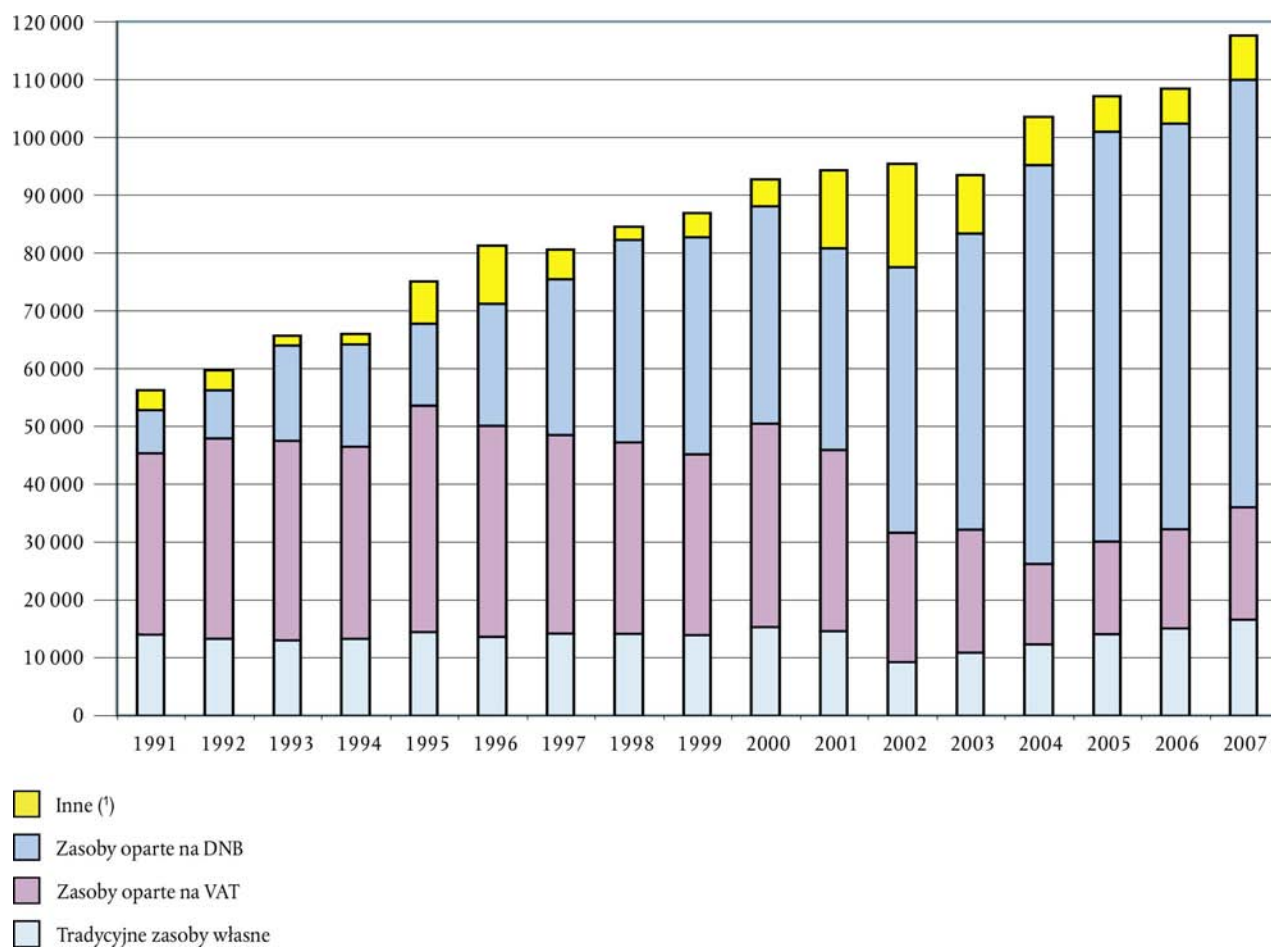
⁽¹⁾ Artykuł 34 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 1).

Wykres 4.1 — Zestawienie rzeczywistych dochodów w roku 2007



Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich, 2007.

Wykres 4.2 — Ewolucja źródeł rzeczywistych dochodów w latach 1991–2007



(¹) Obejmuje nadwyżkę za ubiegły rok budżetowy oraz dochody różne.
Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich, 2007.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.3. Istnieją trzy kategorie zasobów własnych: tradycyjne zasoby własne ⁽²⁾ (cła, opłaty rolne i opłaty wyrównawcze od cukru – 14,1 %), zasoby własne wyliczone na podstawie kwoty podatku od wartości dodanej (VAT), pobranego przez państwa członkowskie (16,5 %) oraz zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB – 62,9 %) ⁽³⁾ państw członkowskich.

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA
WIARYGODNOŚCI**Zakres kontroli*****Tradycyjne zasoby własne***

4.4. Główne źródła ryzyka dla poboru tradycyjnych zasobów własnych to: uchylanie się przez podatników od opłat celnych, błędy w obliczeniach opłat celnych albo ich nienałożenie z powodu niewykrytych błędów oraz błędy popełnione przez państwa członkowskie przy księgowaniu nałożonych opłat celnych, skutkujące obniżeniem kwoty środków udostępnianych Komisji lub opóźnieniami w ich przekazywaniu. Prowadzona przez Trybunał kontrola transakcji leżących u podstaw rozliczeń nie może obejmować przywozów niezgłoszonych albo pominiętych w ramach dozoru celnego.

4.5. Trybunał skontrolował dobraną losowo próbę 30 zgłoszeń przywozowych w każdym z sześciu państw członkowskich ⁽⁴⁾. Przeprowadził również w tych państwach, a także w Komisji ocenę systemów nadzoru i kontroli.

4.6. Prace kontrolne objęły przegląd organizacji dozoru celnego oraz krajowych systemów księgowania tradycyjnych zasobów własnych, a także ocenę nadzorczej roli ACOR ⁽⁵⁾. W ramach kontroli badaniu poddano też rozliczenia Komisji w zakresie tradycyjnych zasobów własnych oraz dokonano analizy przepływu opłat celnych w celu uzyskania wystarczającej pewności, że wykazane kwoty były kompletne i prawidłowe.

⁽²⁾ Tradycyjne zasoby własne pobierane są w imieniu Unii Europejskiej przez państwa członkowskie, które na pokrycie kosztów poboru zatrzymują dla siebie 25 % pobranej kwoty.

⁽³⁾ Zasoby własne oparte na VAT i DNB wynikają z zastosowania jednolitych stawek do ujednoliconych podstaw wymiaru podatku VAT lub do DNB państw członkowskich i są obliczane zgodnie z przepisami wspólnotowymi.

⁽⁴⁾ Trybunał wybiera państwa członkowskie do objęcia ich szczegółową kontrolą na zasadzie cyklicznej, przy czym państwa wnoszące największe wkłady poddawane są badaniu częściej. Kontrole za rok 2007 przeprowadzono w: Bułgarii, Danii, Niemczech, Hiszpanii, Rumunii i Portugalii.

⁽⁵⁾ Komitet Doradczy ds. Zasobów Własnych, o którym mowa w art. 20 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 (Dz.U. L 130 z 31.5.2000). Komitet składa się z przedstawicieli państw członkowskich i Komisji. Zapewnia on łączność między Komisją a państwami członkowskimi w sprawach związanych z zasobami własnymi. Komitet rozpatruje kwestie związane z wdrożeniem systemu zasobów własnych, jak również szacunki tych zasobów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.7. Ponadto zarówno na szczeblu Komisji, jak i w siedmiu państwach członkowskich ⁽⁶⁾ przeprowadzono szczegółowe badanie procedur dotyczących składów celnych.

Zasoby własne oparte na VAT i DNB

4.8. Zasadnicze ryzyko związane z tymi dwoma zasobami występuje ze względu na fakt, że rachunki narodowe sporządzane są na podstawie danych statystycznych i szacunkowych; u źródeł problemów leży także złożoność ram prawnych.

4.9. Zasoby własne oparte na VAT i DNB oparte są na statystykach makroekonomicznych wynikających z danych, których nie można bezpośrednio zweryfikować. Dlatego punktem wyjścia podczas kontroli VAT/DNB było otrzymanie przez Komisję zagregowanych danych makroekonomicznych przygotowanych przez państwa członkowskie. Następnie oceniono stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych na wszystkich etapach aż do ich uwzględnienia w ostatecznej wersji sprawozdania finansowego. Kontrola dotyczyła zatem sporządzenia rocznego budżetu i poprawności wkładów wpłacanych przez państwa członkowskie. Kontrola objęła także systemy nadzoru i kontroli Komisji, które mają służyć uzyskaniu wystarczającej pewności co do tego, że wysokość tych zasobów jest obliczana poprawnie oraz że stosowne należności są w prawidłowy sposób pobierane. Przedmiotem kontroli były ponadto zadania komitetów ACOR ⁽⁷⁾ i DNB ⁽⁸⁾.

4.10. W dniu 7 czerwca 2007 r. Rada przyjęła nową decyzję w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (2007/436/WE, Euratom) ⁽⁹⁾, która wejdzie w życie z mocą wsteczną od 1 stycznia 2007 r. Na mocy tej decyzji wprowadzono jednolitą stawkę poboru zasobów własnych opartych na podatku VAT (0,30 %) oraz postanowiono, że niektóre państwa członkowskie w okresie 2007–2013 korzystać będą z dodatkowych obniżek swoich rocznych wkładów opartych na VAT i DNB ⁽¹⁰⁾. W związku z tym wkłady państw członkowskich oparte na VAT i DNB za rok 2007 zostaną ponownie przeliczone z mocą wsteczną po zakończeniu procesu ratyfikacji, co powinno nastąpić na początku 2009 r.

⁽⁶⁾ Belgia, Republika Czeska, Francja, Włochy, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

⁽⁷⁾ Zob. przypis 5.

⁽⁸⁾ Komitet DNB określono w art. 4 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003, czyli w rozporządzeniu DNB (Dz.U. L 181 z 19.7.2003, s. 1). Komitet składa się z przedstawicieli Komisji i państw członkowskich. Komitet co roku bada dane DNB przekazane przez państwa członkowskie i wydaje opinię w sprawie stosowności tych danych do celów obliczania zasobów własnych pod względem ich wiarygodności, porównywalności i kompletności.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 163 z 23.6.2007, s. 17.

⁽¹⁰⁾ Obniżone stawki VAT dla Austrii, Niemiec, Niemiec, Niemiec i Szwecji oraz obniżki brutto wkładów opartych na DNB dla Niemiec i Szwecji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń***Tradycyjne zasoby własne***

4.11. Tradycyjne zasoby własne są pobierane przez państwa członkowskie, które rejestrują je w systemie księgowym prowadzonym przez skarż państwa („konto A”), a następnie udostępniają te zasoby Wspólnocie. Jeżeli cła lub opłaty wyrównawcze nie zostały uregulowane ani zabezpieczone albo jeżeli są one zabezpieczone, ale zostały zakwestionowane, państwa członkowskie mogą wstrzymać udostępnienie tych zasobów, zapisując je na oddzielnym rachunku („konto B”).

4.12. Trybunał ustalił, że deklaracje przedstawione Komisji przez państwa członkowskie były wolne od istotnych błędów w zakresie legalności i prawidłowości. Stwierdzone uchybienia, choć nie na tyle istotne, by wpłynąć na ogólny wniosek z kontroli, powinny jednak zostać usunięte.

4.13. W przypadku konta A w Danii dane wprowadzone do elektronicznego systemu odpraw przez podmioty gospodarcze często nie odzwierciedlały faktycznego stanu w zakresie przywozu i w związku z tym były niewiarygodne. To doprowadziło do niedopłaty netto na rzecz Komisji. W Portugalii cła pobierane w ramach przymusowego odzyskania środków są systematycznie rozliczane i przekazywane Komisji z opóźnieniem.

4.14. Podobnie jak w poprzednich latach, kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała problemy związane z kontem B, w szczególności:

- zdarzały się przypadki, kiedy towary były dopuszczane do swobodnego obrotu bez uprzedniego spłacenia lub zabezpieczenia długu celnego,
- niezakwestionowane długi celne przynajmniej częściowo objęte zabezpieczeniem zapisywano na koncie B, mimo iż te części długów, które były objęte zabezpieczeniem, powinny zostać udostępnione,

4.13. Komisja prowadzi wraz z zainteresowanymi władzami działania w odpowiedzi na te ustalenia. Podjęte zostaną działania w celu odzyskania wszelkich nieudostępnionych środków własnych oraz odsetek należnych z tytułu opóźnień.

4.14. Konta B są często utrzymywane w skali lokalnej przez poszczególne urzędy celne i z tego powodu istnieje wysokie ryzyko jednorazowych błędów. Dlatego też dokładność kont B jest regularnym przedmiotem kontroli prowadzonych przez Komisję. Ponadto w 2007 r. Komisja przekazała państwom członkowskim szczegółowe wytyczne dotyczące prawidłowego prowadzenia księgowości.

- Komisja zajmie się tym ustaleniem wraz z zainteresowanym państwem członkowskim.

- Komisja sprawdzała już tę sprawę w odniesieniu do państwa członkowskiego, gdzie ustalono w wyniku kontroli z 2007 r., że ma ona charakter systematyczny. Pozostałe trzy przypadki indywidualne, do których odnosi się Trybunał, zostaną sprawdzone wraz z zainteresowanymi państwami członkowskimi.

UWAGI TRYBUNAŁU

- kompleksowe zabezpieczenie wniesione przez podmiot prowadzący skład nie było za takie uznane, co doprowadzało do tego, że należności z tytułu odzyskiwania środków, ustalone po odprawie towarów były w sposób systematyczny błędnie zapisywane na koncie B.

Zasoby własne oparte na VAT i DNB

4.15. W wyniku kontroli Trybunału stwierdzono, że przy obliczaniu wkładów państw członkowskich oraz przy ich wpłaceniu nie wystąpiły żadne istotne błędy.

Ocena systemów nadzoru i kontroli**Tradycyjne zasoby własne**

4.16. Przeprowadzone przez Trybunał kontrole na miejscu potwierdziły, że badane systemy nadzoru i kontroli cel oraz księgowania tradycyjnych zasobów własnych na ogół funkcjonują dobrze. Trybunał dokonał także przeglądu kontroli przeprowadzonych przez Komisję, z których wynikało, że systemy poboru zasobów własnych były zasadniczo zadowalające. Zarządzanie kontami B nadal stanowi obszar, w którym Komisja odnotowała uchybienia.

Składowanie celne

4.17. Obowiązujący przy procedurze składu celnego system zawieszający pozwala na składowanie towarów niewspólnotowych bez nakładania na nie opłat przywozowych lub środków polityki handlowej w czasie, gdy składowane są one w pomieszczeniach o uprawnieniach składu celnego lub objęte są systemem ewidencji funkcjonującym na prawach składu celnego ⁽¹¹⁾.

4.18. Na podstawie informacji pochodzących z państw członkowskich Trybunał szacuje, że 20 % tradycyjnych zasobów własnych pobiera się od towarów, które wcześniej przechowywane były w składzie celnym na terenie Wspólnoty. Zasadnicze ryzyko wiąże się z tym, że towary mogą zostać usunięte spod dozoru celnego i skierowane na rynek wewnętrzny bez uprzedniego uiszczenia należnych opłat celnych lub bez objęcia tych towarów innymi środkami przywozowymi. Aby ograniczyć to ryzyko, pozwolenie na prowadzenie składu celnego ⁽¹²⁾ powinno być udzielane wyłącznie wiarygodnym handlowcom, a prowadzenie przez nich składu musi być nadzorowane przez krajowe organy celne państw członkowskich. Jednakże wspólnotowe przepisy prawa nie określają minimalnego stopnia weryfikacji, jaką należy przeprowadzić w celu uzyskania pewności, że przepisy celne są przestrzegane.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Komisja sprawdzi tę sprawę wraz z zainteresowanym państwem członkowskim, ale uznaje, że możliwe jest, iż jest to błąd lokalny. Samodzielnie przeprowadzona w 2005 r. kontrola składowania celnego nie tylko nie wykazała podobnych błędów, ale potwierdziła, że krajowe zalecenia były zgodne z prawodawstwem wspólnotowym w tym zakresie.

4.18. Wspomniane ryzyko jest jeszcze bardziej ograniczone, ponieważ organy celne mogą wymagać gwarancji (art. 88 Wspólnotowego Kodeksu Celnego). Jeżeli państwo członkowskie nie zdecyduje się na takie działanie, a następnie okaże się, że jest niezdolne do odzyskania długu celnego, wtedy Komisja obciąży to państwo członkowskie odpowiedzialnością za zasoby własne.

Ponadto to państwa członkowskie mają określić metody i częstotliwość kontroli celnych. Wspólnotowe przepisy prawne jedynie określają minimalne poziomy weryfikacji w odniesieniu do małej liczby spraw, w przypadkach których dostrzega się szczególne elementy ryzyka.

⁽¹¹⁾ Artykuły 84–90 i 98–113 Wspólnotowego Kodeksu Celnego (rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92, (Dz.U. L 302 z 19.10.1992, s. 1)) wraz z art. 496–535 przepisów wykonawczych do Wspólnotowego Kodeksu Celnego (rozporządzenie Komisji (EWG) 2454/93, (Dz.U. L 253 z 11.10.1993, s. 1)).

⁽¹²⁾ Artykuły 86 Wspólnotowego Kodeksu Celnego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.19. Trybunał zbadał stosowane systemy udzielania pozwoleń na prowadzenie składu celnego oraz sprawowania nad nimi nadzoru. Trybunał stwierdził, że systemy te na ogół funkcjonują prawidłowo. Wykryto jednak następujące uchybienia:

- w jednej trzeciej skontrolowanych zezwoleń i towarzyszącej im dokumentacji brakowało dowodów na to, że systemy ewidencji towarowej spełniają wymogi wspólnotowe ⁽¹³⁾. Trybunał stwierdził niedociągnięcia w ewidencji towarowej oraz rozbieżności pomiędzy danymi wprowadzonymi do ewidencji a stanem faktycznym w składach celnych,
- kontrolerzy ustalili, że w czterech spośród siedmiu skontrolowanych państw członkowskich wybór towarów objętych kontrolą celną nie był oparty na ocenie ryzyka ⁽¹⁴⁾, którą umożliwiłoby wprowadzenie profili ryzyka do skomputeryzowanego systemu deklaracji celnych,
- wskazano następujące błędy w systemach kontroli wewnętrznej, pociągające za sobą ryzyko dopuszczenia towarów do obrotu na rynku wewnętrznym bez zezwolenia oraz utraty dochodów. Dwa składki celne błędnie używały tego samego numeru pozwolenia na składowanie celne, umożliwiając tym samym umieszczenie importowanych towarów w innym składzie celnym niż ten deklarowany przed organami celnymi. W innym przypadku podmiot prowadzący skład celny, pomimo iż zobowiązany był przedstawiać towary organom celnym przy każdorazowym ich wywozie poza obszar UE, stosował bez zezwolenia uproszczone procedury wywozowe, omijając tym samym kontrole,
- Trybunał stwierdził, że ze względu na niską częstotliwość kontroli przeprowadzanych w składach celnych po odprawie towarów, wzrosło ryzyko utraty dochodów z powodu przedawnienia ⁽¹⁵⁾. Ponadto odnotowano niewiele dowodów na to, że wybór składów celnych do kontroli oparty był na ocenie ryzyka.

4.19.

- Komisja zajmie się tym ustaleniem wraz z zainteresowanym państwem członkowskim. W odpowiednich przypadkach właściwe państwa członkowskie zostaną wezwane do podjęcia działań naprawczych, gdy rozbieżności dotyczące składów nie zostaną rozstrzygnięte.
- Sprawa ta zostanie przeanalizowana wraz z zainteresowanymi państwami członkowskimi.
- Państwo członkowskie usunęło błąd polegający na używaniu tego samego numeru pozwolenia przez dwa składki, a w ramach przeprowadzonej kontroli sprawdzono ewidencję wszystkich towarów, ustalając, że wszelkie należne cła zostały odpowiednio rozliczone. Państwo członkowskie poprawia również systemy kontroli wewnętrznej w celu zapobieżenia ponownemu wystąpieniu tego błędu. Jeżeli chodzi o stosowanie bez zezwolenia uproszczonych procedur celnych, wezwano właściwe państwo członkowskie do podjęcia środków naprawczych.
- Komisja wskazała już tę kwestię jednemu z zainteresowanych państw członkowskich w wyniku kontroli z 2006 r., w wyniku której prowadzone są działania. Komisja przedstawi tę sprawę pozostałym państwom członkowskim.

Zasoby własne oparte na VAT

Zastrzeżenia

4.20. Zastrzeżenie jest narzędziem, które pozwala na pozostawienie do korekty budzących wątpliwości elementów oświadczeń VAT, składanych przez państwa członkowskie, po upływie określonego przepisami terminu czterech lat. Spośród 35 zniesionych w 2007 r. zastrzeżeń ⁽¹⁶⁾ dziewięć odnosiło się do

4.20. Oczekuje się, że wkrótce zniesione zostaną dwa kolejne zastrzeżenia odnoszące się do okresu sprzed 1998 r., przy czym w 2008 r. odbędzie się specjalna wizyta dotycząca w szczególności opracowania, wspólnie z zainteresowanym państwem członkowskim, strategii, która pozwoli rozstrzygnąć zastrzeżenie zgłoszone w 1989 r.

⁽¹³⁾ Art. 515–516 przepisów wykonawczych do Wspólnotowego Kodeksu Celnego, z ostatnimi zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1875/2006 (Dz.U. L 360 z 19.12.2006, s. 64).

⁽¹⁴⁾ Art. 4f przepisów wykonawczych do Wspólnotowego Kodeksu Celnego.

⁽¹⁵⁾ Zgodnie z art. 221 ust. 3 Wspólnotowego Kodeksu Celnego powiadomienie dłużnika nie może nastąpić po upływie trzech lat, licząc od dnia powstania długu celnego.

⁽¹⁶⁾ Było także sześć przypadków, trzy w Niemczech i trzy we Włoszech, kiedy zastrzeżenie zostało zniesione częściowo.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

roku 1997 lub do wcześniejszych lat. 21 zastrzeżeń odnoszących się do 1997 r. lub lat wcześniejszych (w tym dwa zastrzeżenia odnoszące się do roku 1989 i 1993) na dzień 31 grudnia 2007 r. było nadal nierozstrzygniętych (zob. **tabela 4.2**).

Tabela 4.2 — Zastrzeżenia dotyczące VAT na dzień 31 grudnia 2007 r.

Państwa członkowskie	Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń na dzień 31.12.2006	Zastrzeżenia zgłoszone w 2007 r.	Zastrzeżenia zniesione w 2007 r.	Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń na dzień 31.12.2007	Najbardziej odległy rok, do którego odnoszą się zastrzeżenia
Belgia	8	4	4	8	1989
Dania	1	0	1	0	
Niemcy	17	9	8	18	1999
Grecja	16	3	9	10	1998
Hiszpania	5	1	0	6	1999
Francja	3	1	0	4	1993
Irlandia	12	0	0	12	1998
Włochy	13	3	2	14	1995
Luksemburg	1	0	0	1	1997
Niderlandy	1	1	0	2	2002
Austria	8	1	1	8	1995
Portugalia	10	2	5	7	1996
Finlandia	6	1	0	7	1995
Szwecja	11	1	3	9	1995
Zjednoczone Królestwo	4	3	2	5	1998
Cypr	0	3	0	3	2004
Republika Czeska	0	1	0	1	2004
Estonia	0	0	0	0	
Łotwa	0	1	0	1	2004
Litwa	0	2	0	2	2004
Węgry	0	5	0	5	2004
Malta	0	6	0	6	2004
Polska	0	3	0	3	2004
Słowacja	3	2	0	5	2004
Słowenia	0	0	0	0	
Bułgaria	0	0	0	0	
Rumunia	0	0	0	0	
Ogółem	119	53	35	137	

Źródło: Komisja Europejska.

4.21. Nie ma skutecznego instrumentu, który gwarantowałby przekazywanie przez państwa członkowskie w określonym terminie odpowiednich informacji umożliwiających Komisji podejmowanie decyzji o zniesieniu nierozstrzygniętych zastrzeżeń. W swoim zaleceniu w sprawie absolutorium w odniesieniu do roku 2006, Rada ponownie zwróciła się do Komisji z apelem, aby ta, we współpracy z państwami członkowskimi, nadal podejmowała starania w celu zagwarantowania znoszenia zastrzeżeń w rozsądnym terminie.

4.21. Obecne przepisy prawne zapewniają równowagę odzwierciedlającą oparte na współpracy podejście, która to równowaga musi istnieć między Komisją a państwami członkowskimi. Jednakże Komisja przeprowadza przegląd swoich przepisów dotyczących zarządzania zastrzeżeniami, tak aby były one bardziej proaktywne. Zastrzeżenia zostaną sklasyfikowane, co ułatwi identyfikację zastrzeżeń, które najbardziej wymagają działań. Wprowadza się obecnie wizyty zarządcze skupiające się wyłącznie na strategiach służących osiąganiu postępu w znoszeniu zastrzeżeń. Komisja będzie również przyjmowała bardziej proaktywną postawę w rozstrzyganiu, czy w konkretnych przypadkach wszczynanie postępowania w sprawie naruszenia prawa może przynieść korzyści.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.22. W 2007 r. zmiany w podstawie VAT w UE-27, w następstwie prowadzonych przez Komisję prac kontrolnych w państwach członkowskich, spowodowały wzrost całkowitych zasobów opartych na VAT o około 50 mln euro. Ponadto korekty w górę w odniesieniu do DNB Grecji (zob. pkt 4.28), które z kolei miały wpływ na ustanowiony pułap podstawy VAT ⁽¹⁷⁾, doprowadziły do wzrostu wkładu tego państwa członkowskiego z tytułu VAT o około 300 mln euro.

4.23. Trybunał zbadał dowody uzasadniające zniesienie 35 zastrzeżeń w 2007 r. Prace związane ze zniesieniem zastrzeżeń Komisja wykonała zasadniczo w sposób zadowalający. Wskazano jednakże następujący problem: z chwilą zaakceptowania przez Komisję poprawionych przez państwa członkowskie danych, a następnie zniesienia odnośnego zastrzeżenia, Komisja powinna niezwłocznie wprowadzić te zweryfikowane dane do finansowej bazy danych i odpowiednio skorygować sumę należnych zasobów własnych. Korekty w odniesieniu do czterech zniesionych zastrzeżeń nie zostały uwzględnione w bazie danych i w związku z tym zasoby własne oparte na VAT nie zostały poprawnie obliczone.

Monitorowanie stosowania dyrektywy VAT

4.24. DG ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD) odpowiada za zapewnienie właściwego zastosowania dyrektywy VAT. Jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom nałożonym na mocy tej dyrektywy, może ona, po przeprowadzeniu postępowania wstępnego, wnieść w tej sprawie skargę do Trybunału Sprawiedliwości (postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego — art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). W 2007 r. miało miejsce pięć takich przypadków, z których trzy miały negatywny wpływ na zasoby oparte na VAT. W dwóch sprawach faktycznie wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości w 2007 r., średni czas, który upłynął od zarejestrowania sprawy do wniesienia skargi, wyniósł 29 miesięcy. Trzy pozostałe sprawy z lat 2003–2005 do końca 2007 r. nie zostały jeszcze wniesione do Trybunału, pomimo iż stosowne decyzje zostały podjęte w czerwcu 2007 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.23. Dokonano już zmian w bazie danych, całkowita wartość skutków finansowych przez pięć lat istnienia zastrzeżeń wynosi nieco poniżej 12 milionów EUR. Ponadto wprowadzono nowe procedury rozszerzające konsultacje między służbami dotyczące zawartości sprawozdań z kontroli. Powinny one chronić przed pojawieniem się takich zdarzeń w przyszłości.

4.24. Otoczenie prawne w państwie członkowskim często jest szczegółowe i skomplikowane oraz wymaga gruntownej analizy. Komisja zwraca szczególną uwagę na przygotowanie spraw dotyczących interpretacji prawodawstwa w zakresie opodatkowania pośredniego ze względu na zaangażowanie „zasobów własnych” oraz wymóg jednomyślności koniecznej do zmiany prawodawstwa. Jednocześnie Komisja z powodzeniem gwarantuje, że postęp w sprawach mających wpływ na zasoby własne jest zasadniczo na równorzędnym poziomie z innymi skomplikowanymi i szczegółowymi przypadkami nieprawidłowego zastosowania prawa wspólnotowego. Pomimo że to nie ma wpływu na zarządzanie sprawami, Komisja, w ramach korekty nieprawidłowości, ściąga należne kwoty powiększone o odsetki z tytułu upływu czasu.

W bardziej ogólnym ujęciu, Komisja zmieniła ostatnio swoje procedury, co ma służyć częstszemu podejmowaniu decyzji w celu ograniczenia opóźnień, które występowały, gdy zgłoszenia państw członkowskich otrzymywano tuż przed podjęciem kolejnego kroku proceduralnego, oraz sprzyjać temu, aby sprawy były rozpatrywane natychmiast po zakończeniu analizy nowych informacji. Jeżeli Komisja w pełni nie uwzględni informacji dostarczonych przez państwa członkowskie, ryzykuje, że sprawa będzie przegrana z powodów proceduralnych. Ponadto przygotowanie skargi do Trybunału Sprawiedliwości może czasem okazać się trudne z powodu złożoności faktów, mającego zastosowanie prawodawstwa lub podniesionych zagadnień prawnych.

⁽¹⁷⁾ Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. c) decyzji 2000/597/WE, Euratom (Dz.U. L 253 z 7.10.2007, s. 42) podstawy VAT brane pod uwagę przy obliczaniu wkładów państw członkowskich z tytułu VAT nie mogą przekroczyć 50 % DNB/PNB danego państwa członkowskiego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.25. W tym czasie dyrektywa VAT nie była stosowana właściwie. Spowodować to mogło obniżenie uzyskanej przez państwa członkowskie kwoty z tytułu podatku VAT i tym samym potencjalnie negatywnie wpłynęło na zasoby własne oparte na VAT.

4.25. Ewentualny wpływ na zasoby własne oparte na VAT zostanie uwzględniony z mocą wsteczną, gdy Trybunał Sprawiedliwości wyda orzeczenie w danych sprawach.

Zasoby własne oparte na DNB**Coroczne dane dotyczące DNB**

4.26. Do 22 września każdego roku państwa członkowskie przedstawiają Komisji (Eurostatowi) dane dotyczące całkowitego DNB oraz jego składników (kwestionariusz DNB) za poprzedni rok, a także wszelkie korekty kwot z lat wcześniejszych. Wraz z tymi danymi państwa członkowskie zobowiązane są przedłożyć sprawozdanie dotyczące jakości danych DNB, w którym przedstawia się sposób obliczenia podanej łącznej kwoty, określa się wszelkie istotne zmiany w procedurach i wykorzystanych podstawowych statystykach oraz wyjaśnia się korekty wprowadzone do wcześniejszych danych DNB ⁽¹⁸⁾. Coroczne dane liczbowe dotyczące DNB dostarczane przez państwa członkowskie mogą być podstawą korekt w saldach DNB ustalonych dla poprzednich lat ⁽¹⁹⁾.

4.27. Podczas posiedzenia w dniu 25 października 2007 r. Komitet DNB stwierdził, że — mimo istniejących w dalszym ciągu niezniesionych zastrzeżeń — dane przekazane przez państwa członkowskie UE-15 należy uznać za odpowiednie do celów obliczenia zasobów własnych. W przypadku państw członkowskich UE-12 Komitet DNB nie był w stanie sformułować opinii na temat tych danych, ponieważ analiza wykazów DNB ⁽²⁰⁾ dopiero się rozpoczęła (zob. pkt 4.38).

4.28. Z danych ujętych w kwestionariuszu dotyczących PNB ⁽²¹⁾/DNB Grecji za rok 2007 wynika retroaktywny wzrost za okres 1995–2005 r. na poziomie od 8,5 % do 9,9 %. W kwestionariuszu PNB/DNB za rok 2006 Grecja przekazała skorygowane dane, z których wynikały wzrosty na poziomie od 13 % do 26 %, co stanowi wyjątkowo istotną korektę. W związku z tym, że Komitet DNB uznał, iż nie dysponuje wystarczającymi informacjami na temat skorygowanych danych oraz zgłoszonych przez Grecję zmian w metodyce leżącej u podstaw wprowadzonych korekt, postanowił on, że do czasu zweryfikowania przez Komisję całości nowych danych i przedstawienia Komitetowi DNB wyników przeprowadzonej przez siebie weryfikacji, należy do celów obliczania zasobów własnych wykorzystywać dostępne niezmiennone dane PNB/DNB ⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ Artykuł 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia DNB.

⁽¹⁹⁾ Zgodnie z art. 10 ust. 8 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000 wszelkie zmiany wprowadzone do PNB/DNB z poprzednich lat budżetowych stanowią dla każdego zainteresowanego państwa członkowskiego podstawę korekt w ustanowionych saldach. Artykuł ten przewiduje także, że po 30 września czwartego roku następującego po danym roku budżetowym żadne zmiany PNB/DNB nie są już uwzględniane, z wyjątkiem kwestii zgłoszonych w tym terminie przez Komisję lub państwo członkowskie.

⁽²⁰⁾ Artykuł 3 rozporządzenia DNB: „Państwa członkowskie dostarczają Komisji (Eurostat) [...] wykaz procedur i podstawowych statystyk wykorzystywanych do obliczania DNB i jego składników zgodnie z ESA 95. [...]”

⁽²¹⁾ MISSING TRANSLATION: Gross national product.

⁽²²⁾ Zob. pkt 4.24–4.26 sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.29. W 2007 r. Grecja przekazała wyłącznie skróconą wersję kwestionariusza PNB/DNB, bez podania składników PNB/DNB oraz informację dodatkową zamiast sprawozdania na temat jakości. Komitet DNB stwierdził, że — mimo istniejących w dalszym ciągu niezniesionych zastrzeżeń — zgłoszone w 2007 r. nowe dane dotyczące greckiego PDB/DNB należy uznać za odpowiednie do celów obliczania zasobów własnych (zob. pkt 4.27). Zwrócił się on jednak do greckiego Krajowego Instytutu Statystycznego (NSI) i do Eurostatu, aby organizacje te kontynuowały współpracę w zakresie kwestii wymagających jeszcze wyjaśnienia, takich jak m.in. niektóre bardziej szczegółowe obliczenia.

4.30. Komisja przeprowadziła zawczasu w czerwcu i wrześniu 2007 r. kontrole na miejscu w celu zweryfikowania greckiego wykazu DNB i wyliczonych szacunków skorygowanych danych PKB ⁽²³⁾ za rok referencyjny 2000. Całkowity wzrost był zgodny z korektą ujętą w kwestionariuszu PNB/DNB za rok 2007.

4.31. Komisja wspólnie z greckim NSI ustanowiła plan działania odnośnie do dalszych prac, które należy wykonać, aby zakończyć obliczanie składników rachunków narodowych. W listopadzie 2007 r. Komisja podkreśliła znaczenie sprawdzania uzgodnienia całkowitych korekt ze zmianami powiązanymi z zastrzeżeniami szczegółowymi, jak również potrzebę zapewnienia przez grecki NSI pełnej na ten temat dokumentacji. W ramach wytyczonego planu działania grecki NSI został także zobowiązany do przesłania do dnia 10 grudnia 2007 r. oficjalnych szczegółowych danych liczbowych zgodnie z programem przekazywania danych dotyczących rachunków narodowych w ramach ESA 95 ⁽²⁴⁾.

4.32. Wobec braku wymaganych rozporządzeniem DNB pełnych informacji na temat PNB/DNB (zob. pkt 4.29), a także w związku z tym, że do lutego 2008 r. wymagane na podstawie przyjętego planu działania szczegóły dotyczące składników PNB/DNB oraz dokumentacja w sprawie zastrzeżeń, nie były jeszcze dostępne (zob. pkt 4.31), Trybunał nie był w stanie zweryfikować poprawności wyliczonej wysokości PNB/DNB za lata 1995–2006, ani też sprawdzić, czy składniki PNB skorygowane przez Grecję są objęte zastrzeżeniami szczegółowymi zgłoszonymi do okresu 1995–2001. W konsekwencji Trybunał nie mógł ocenić poprawności korekt dokonanych w saldach DNB za poprzednie lata.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.29 do 4.32. Główne zaproponowane przez Komisję korekty greckich danych liczbowych PKB były efektem przeprowadzonej przez Komisję wizyty kontrolnej w Grecji; zostały one szczegółowo przedstawione (w szczególności w dokumencie GNIC/094) i omówione na posiedzeniu Komitetu DNB dnia 6 września 2007 r. Korekty te zostały poparte przez zasiadających w Komitecie DNB ekspertów państw członkowskich w zakresie rachunków narodowych. Dane PNB/DNB za lata 1995–2006 zgłoszone przez Grecję w październiku 2007 r. są zgodne z tymi poprawkami. Na posiedzeniu dnia 25 października 2007 r. Komitet DNB wyraził poparcie dla tego procesu oraz dla wyników prac weryfikacyjnych przeprowadzonych przez Eurostat we współpracy z ekspertami DNB z państw członkowskich oraz przy ścisłej konsultacji z Komitetem DNB. Komisja realizuje plan działań sporządzony w celu sfinalizowania obliczeń komponentów greckich rachunków narodowych. Dnia 14 grudnia 2007 r. grecki NSI przesłał do Eurostatu dane z programu transmisyjnego ESA 95; Eurostat sprawdził te dane i przekazał uwagi, w wyniku których grecki NSI przesłał dnia 4 marca 2008 r. zrewidowane dane uwzględniające uwagi ESTAT oraz obejmujące dane za rok 2007. Eurostat przekaze Komitetowi DNB oraz Trybunałowi Obrachunkowemu informacje o wynikach spraw nierozstrzygniętych w ramach weryfikacji. W odpowiedzi na wniosek Komitetu DNB Komisja kontynuowała współpracę z Greckim Urzędem Statystycznym w zakresie niektórych szczegółowych obliczeń i przewiduje, że większość zastrzeżeń może zostać wkrótce zniesiona. Komisja będzie w dalszym ciągu stale informować Komitet DNB i Trybunał Obrachunkowy o postępach w tej sprawie.

⁽²³⁾ Produkt krajowy brutto.

⁽²⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1392/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 w odniesieniu do przekazywania danych z zakresu rachunków narodowych (Dz.U. L 324 z 10.12.2007, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zastrzeżenia

4.33. Na początku 2007 r. nierozstrzygnięte były 43 zastrzeżenia szczegółowe⁽²⁵⁾ w odniesieniu do zasobów PNB/DNB, odnoszące się do lat 1995–2001. W 2007 roku Komisja zniosła 18 zastrzeżeń, pozostawiając tym samym na koniec roku 25 nierozstrzygniętych zastrzeżeń (zob. **tabela 4.3**). Te nierozstrzygnięte zastrzeżenia wynikają z tego, że pewne szacunki oparte są na nieaktualnych źródłach lub wynikają z kwestii związanych z metodyką lub sposobem kompilowania danych⁽²⁶⁾. Z wyjątkiem Grecji (zob. pkt 4.29) państwa członkowskie odniosły się do większości kwestii stanowiących podstawę zgłoszonych zastrzeżeń, przekazując coroczne dane DNB w roku 2007 lub w poprzednich latach.

Tabela 4.3 — Zastrzeżenia szczegółowe w odniesieniu do PNB/DNB według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r.

Państwa członkowskie	Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń szczegółowych na dzień 31.12.2006 r.	Zastrzeżenia szczegółowe zgłoszone w 2007 r.	Zastrzeżenia szczegółowe zniesione w 2007 r.	Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń szczegółowych na dzień 31.12.2007 r.
Belgia	0	0	0	0
Dania	3	0	3	0
Niemcy	0	0	0	0
Grecja	7	0	0	7
Hiszpania	5	0	5	0
Francja	3	0	3	0
Irlandia	4	0	4	0
Włochy	4	0	0	4
Luksemburg	8	0	0	8
Niderlandy	0	0	0	0
Austria	0	0	0	0
Portugalia	0	0	0	0
Finlandia	3	0	3	0
Szwecja	0	0	0	0
Zjednoczone Królestwo	6	0	0	6
Ogółem	43	0	18	25

Źródło: Komisja Europejska.

4.34. W odniesieniu do okresu 2002–2004 istnieją zastrzeżenia ogólne w stosunku do danych DNB państw członkowskich UE-15, a ich rozstrzygnięcie zależy od oczekiwanej analizy zaktualizowanych wykazów DNB. Do końca 2007 r. nie zgłoszono zastrzeżeń ogólnych wobec państw członkowskich UE-10, ponieważ ich dane DNB za rok 2004 pozostaną otwarte do września 2008 r. do celów obliczenia zasobów własnych.

4.34. W czerwcu 2008 r. Komisja zgłosiła ogólne zastrzeżenia w zakresie danych DNB 10 nowych państw członkowskich dotyczących lat referencyjnych 2004–2006.

⁽²⁵⁾ Zastrzeżenia w stosunku do zasobów własnych opartych na DNB umożliwiają korektę danych DNB po upływie terminu 4 lat. Zastrzeżenie ogólne obejmuje wszystkie dane przekazane przez państwo członkowskie, podczas gdy zastrzeżenie szczegółowe dotyczy konkretnych pozycji w wykazie DNB.

⁽²⁶⁾ Np. brak zgodności z Europejskim Systemem Rachunków (ESA 95) (za lata począwszy od 2002 r.) lub ESA 79 (za lata 1995–2001), kwestie przejścia od ESA 95 do ESA 79 oraz słabe metody szacowania pewnych składników.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.35. Trybunał zbadał próbę dziesięciu zastrzeżeń szczegółowych zniesionych w 2007 r., a odnoszących się do Hiszpanii, Danii i Francji. Ustalił on, że Komisja w ramach prac mających na celu zniesienie zastrzeżeń nie przeprowadziła kontroli dokumentacji w celu potwierdzenia wiarygodności informacji dostarczonych przez państwa członkowskie poprzez dokonanie zestawień ze źródłami zewnętrznymi, ani też nie przeprowadziła kontroli na miejscu, które umożliwiłyby bezpośrednią weryfikację zagregowanych kwot na rachunkach narodowych. Z tych powodów Trybunał uznał, że kontrole te nie były w stanie zagwarantować uzyskania wystarczającej pewności co do poprawności skorygowanych danych stanowiących podstawę rozliczeń.

4.36. W wielu przypadkach Komisja zwlekała ze zwróceniem się do państw członkowskich o dodatkowe informacje lub dane, a następnie z analizą otrzymanych informacji.

4.37. Stosowana przez Eurostat procedura zarządzania zastrzeżeniami w stosunku do DNB nie przewiduje szczegółowych reguł określających kryteria istotności decydujące o zgłoszeniu zastrzeżeń szczegółowych, co umożliwiłoby konsekwentne uwzględnianie zasady optymalizacji kosztów i korzyści ⁽²⁷⁾.

Weryfikacja wykazów DNB w państwach członkowskich:

4.38. Niektóre państwa członkowskie ⁽²⁸⁾ nie przedstawiły Komisji do końca 2007 r. pełnej wersji (łącznie z tabelami procesu) zaktualizowanych lub nowych wykazów DNB, mimo iż obowiązujący w tej sprawie termin upłynął 31 grudnia 2006 r. ⁽²⁹⁾ Opóźnienie to miało wpływ na planowanie przez Komisję wizyt kontrolnych na miejscu w okresie 2007–2009 r. Kontrole te przeprowadzono w 2007 r. w trzech państwach członkowskich (w Grecji, na Malcie i w Estonii).

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.35. Komisja przeprowadziła kontrole dokumentów, w wyniku których uzyskano wystarczające informacje umożliwiające zniesienie wspomnianych szczegółowych zastrzeżeń. Te kontrole dokumentów nie wskazały na konieczność przeprowadzenia misji na miejscu ani na potrzebę porównania z zewnętrznymi źródłami.

4.36. Powolne postępy w znoszeniu szczegółowych zastrzeżeń w odniesieniu do DNB, które wskazuje Trybunał, były spowodowane ograniczeniami w zakresie zasobów. Od tego czasu przyspieszono pracę nad zastrzeżeniami i oczekuje się, że istniejące do tej pory zastrzeżenia zostaną wkrótce zniesione.

4.37. Komisja wnosi zastrzeżenia dotyczące konkretnych spraw na podstawie ekspertyzy, która jest sporządzana przy uwzględnieniu wszystkich informacji jakościowych i ilościowych. Komisja uznaje, że takie podejście jest rozsądne i w pełni zgodne z zasadą optymalizacji kosztów i korzyści, o której mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1287/2003. W przykładach wskazanych przez Trybunał w przypisie 27 skutki można ilościowo oszacować jedynie na końcu pracy państw członkowskich w zakresie zastrzeżeń, a nie przed jej rozpoczęciem.

4.38. Komisja musiała skorygować swój plan weryfikacji DNB w skutek opóźnionego przekazania wykazu DNB przez niektóre państwa członkowskie. Komisja stale ponagla państwa członkowskie, szczególnie w ramach Komitetu DNB, aby przysyłały swoje wykazy DNB i przetwarzały tabele w uzgodnionych terminach. Fakt, że plan misji DNB musiał zostać skorygowany, nie miał żadnego wpływu na jakość danych DNB ani na ich wykorzystanie w procedurach budżetowych, przy uwzględnieniu obowiązujących zastrzeżeń w odniesieniu do DNB.

⁽²⁷⁾ Na przykład potencjalny wpływ zastrzeżeń w odniesieniu do gospodarki budynków oraz prowizji wypłacanych agentom nieruchomości nie był istotny. Po przeprowadzonych przez dane państwo członkowskie pracach wpływ ten oszacowano na poziomie około 0,01–0,02 % PNB. Takie przypadki są wbrew zasadzie unikania przeznaczania nieproporcjonalnych środków do obliczenia nieistotnych pozycji, określonej w art. 5 ust. 2 lit. b) rozporządzenia DNB.

⁽²⁸⁾ Luksemburg nie przekazał swojego wykazu i tabel procesu; Austria, Cypr, Francja, Malta i Zjednoczone Królestwo nie przesyłały tabel procesu.

⁽²⁹⁾ 31.12.2007 r. w przypadku Szwecji (która przesyłała swój wykaz i tabele procesu pod koniec stycznia 2008 r.) i 31.12.2009 r. w przypadku Rumunii i Bułgarii.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.39. W 2007 r. bezpośrednią weryfikację zagregowanych kwot przeprowadzono jedynie w szczególnym przypadku, jaki stanowiła Grecja. Celem kontroli na Maltie i w Estonii zasadniczo było uzyskanie jasności w kwestii źródeł i metod wykorzystanych do obliczenia DNB. Trybunał nalegał w przeszłości na Komisję, aby ta przedsięwzięła bezpośrednie kontrole w celu uzyskania pewności, że państwa członkowskie faktycznie stosują procedury, które przedstawiają w swoich wykazach DNB ⁽³⁰⁾.

Ogólne wnioski i zalecenia

4.40. Opierając się na wynikach swoich prac kontrolnych, z należyтым uwzględnieniem ich zakresu (zob. pkt 4.4 i 4.9), Trybunał doszedł do następujących wniosków:

- deklaracje państw członkowskich oraz ich płatności w ramach tradycyjnych zasobów własnych,
- wkłady państw członkowskich wyliczone przez Komisję na podstawie przekazanych przez te państwa danych VAT i DNB, jak również
- inne rodzaje dochodów,

są wolne od istotnych błędów.

4.41. W ocenie Trybunału stosowne systemy nadzoru i kontroli są skuteczne (zob. **załącznik 4.1**). Jednakże Trybunał zwraca uwagę na wskazane w tym rozdziale uchybienia, których — mimo iż nie mają one istotnego znaczenia dla skuteczności systemów jako całości — nie należy lekceważyć.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.39. Wybrana przez Komisję metoda zatwierdzania opiera się głównie na weryfikacji oraz poprawie wiarygodności i adekwatności źródeł i metod wykorzystanych do kompilacji danych DNB i ich zgodności z Europejskim Systemem Rachunków (ESA95). W 2008 r. i 2009 r. Komisja w dalszym ciągu będzie prowadziła weryfikację bezpośrednią w rozumieniu podanym przez Trybunał.

4.41. Pomimo że Trybunał ocenił, że na ogół systemy są zadowalające, w załączniku 4.1 uznał, że zarządzanie zastrzeżeniami VAT jest jedynie częściowo skuteczne. Wskazany przez Trybunał powód takiej oceny odnosi się głównie do zarządzania zastrzeżeniami nierozstrzygniętymi przez długi okres. Komisja, w ścisłej współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi, podejmuje środki w zakresie tej kwestii. Mimo to uważa, że ocena Trybunału jest surowa.

Mimo że Trybunał ocenia, że ogólne systemy DNB są skuteczne, Trybunał uważa, co pokazano w tabeli zbiorczej w załączniku 4.1, że w trakcie kontroli danych DNB państw członkowskich stosować należy w większym zakresie weryfikację bezpośrednią. Komisja uważa, że jej działania zmierzające do zniesienia zastrzeżeń DNB dotyczących państw członkowskich opierają się na dogłębnej weryfikacji danych i informacji potwierdzających (zob. odpowiedź na pkt 4.35). Jednakże w 2007 r. Komisja rozpoczęła weryfikację bezpośrednią w rozumieniu podanym przez Trybunał, w ramach nowego trzyletniego cyklu weryfikacji DNB, i będzie w dalszym ciągu stosować to podejście w latach 2008 i 2009.

⁽³⁰⁾ Zob. załącznik 4.1 sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Tradycyjne zasoby własne

4.42. Komisja nadal powinna podejmować starania, aby zapewnić właściwe korzystanie z konta B (zob. pkt 4.14 i 4.16). Z kontroli procedury składu celnego wynika, że należy wzmocnić mechanizmy kontrolne w ramach tej procedury (zob. pkt 4.19).

Zasoby własne oparte na VAT

4.43. Komisja nadal nie dysponuje skutecznymi środkami gwarantującymi, że państwa członkowskie w stosownym terminie dostarczają odpowiednich informacji, które pozwoliłyby jej znieść nierozstrzygnięte zastrzeżenia dotyczące obliczenia zasobów własnych opartych na VAT. Komisja powinna przeanalizować inne dostępne możliwości wywarcia nacisku na te państwa członkowskie, których dotyczą od dawna nierozstrzygnięte zastrzeżenia (zob. pkt 4.21).

Zasoby własne oparte na DNB

4.44. Zaktualizowane dane liczbowe odnoszące się do Grecji nie były wystarczająco szczegółowe, aby umożliwić Trybunałowi zweryfikowanie poprawności korekt dokonanych w saldach DNB, zwłaszcza za okres 1995–2001 (zob. pkt 4.32).

4.45. W 2007 r. zniesiono 18 zastrzeżeń bez wcześniejszego sprawdzenia dokumentów pod kątem wiarygodności informacji przekazanych przez państwa członkowskie poprzez dokonanie zestawień ze źródłami zewnętrznymi, jak również bez przeprowadzenia kontroli na miejscu, które umożliwiłyby bezpośrednią weryfikację danych (zob. pkt 4.35). Komisja powinna przyjąć w 2008 r. to podejście kontrolne podczas prowadzonych przez siebie kontroli na miejscu mających na celu weryfikację wykazów, aby uzyskać lepszy obraz sytuacji pod względem porównywalności, wiarygodności i kompletności danych DNB udostępnianych przez państwa członkowskie (zob. pkt 4.39).

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI

4.46. Wyniki monitorowania przez Trybunał działań podjętych w związku z uwagami ujętymi w ostatnich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 4.2**.

4.42. Komisja regularnie sprawdza systemy kontroli celnej państw członkowskich oraz ich sposoby zarządzania kontami B. Wraz z odpowiednimi państwami członkowskimi zajmie się niedociągnięciami wykrytymi przez Trybunał i, w odpowiednich przypadkach, podejmie środki w celu odzyskania kwot zasobów własnych oraz należnych odsetek.

4.43. Obecne przepisy prawne zapewniają równowagę odzwierciedlającą oparte na współpracy podejście, która to równowaga musi istnieć między Komisją a państwami członkowskimi. Komisja będzie klasyfikować zastrzeżenia; przeprowadzając wizyty zarządcze skupiające się wyłącznie na zabezpieczeniu strategii służących znoszeniu zastrzeżeń; Komisja będzie również przyjmowała bardziej proaktywną postawę w rozstrzyganiu, czy w konkretnych przypadkach wszczynanie postępowania w sprawie naruszenia prawa może przynieść korzyści.

4.44. W czerwcu 2007 r. Komisja odbyła wizytę kontrolną do Grecji. Uczestniczyli w niej eksperci z innych państw członkowskich. Szczegółowe korekty w greckich danych PKB zostały całkowicie wyjaśnione na posiedzeniu Komitetu DNB dnia 6 września 2007 r. Eksperci państw członkowskich ds. rachunków narodowych zasiadający w Komitecie DNB potwierdzili zaproponowane korekty (zob. pełna odpowiedź na pkt 4.29–4.32).

4.45. Komisja przeprowadziła kontrole dokumentów, w wyniku których uzyskano wystarczające informacje umożliwiające zniesienie szczegółowych zastrzeżeń wskazanych w pkt 4.35. Wyniki tych kontroli dokumentów nie wskazały na potrzebę przeprowadzenia kontroli na miejscu ani porównania ze źródłami zewnętrznymi.

Prowadzone przez Komisję zatwierdzanie danych DNB państw członkowskich opiera się głównie na weryfikacji oraz poprawie wiarygodności i adekwatności źródeł i metod wykorzystanych do kompilacji danych DNB i ich zgodności z Europejskim Systemem Rachunków (ESA95). W 2008 i 2009 r. Komisja w dalszym ciągu będzie prowadziła weryfikację bezpośrednią w rozumieniu podanym przez Trybunał.

ZAŁĄCZNIK 4.1

Ocena systemów nadzoru i kontroli ⁽¹⁾

Rodzaj dochodów	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej					Ocena ogólna
	Kontrole Komisji w państwach członkowskich ⁽²⁾	Przeprowadzone przez Komisję kontrole dokumentacji	Zarządzanie dochodami	Zarządzanie zastrzeżeniami ⁽³⁾	Krajowy dozór celny w skontrolowanych państwach członkowskich	
TZW				n/d		
VAT					n/d	
DNB					n/d	

⁽¹⁾ Zob. ograniczenie zakresu, o którym mowa w pkt 4.4 i 4.9.

⁽²⁾ W przypadku przeprowadzanych przez Komisję kontroli DNB w państwach członkowskich, przegląd źródeł i metod przedstawionych w wykazach ocenia się jako skuteczny, podczas gdy bezpośrednia weryfikacja jest przeprowadzana w stopniu niewystarczającym i dlatego jest tylko częściowo skuteczna.

⁽³⁾ Konieczne są ulepszenia w zarządzaniu zastrzeżeniami w zakresie VAT, głównie po to, aby móc znieść od dawna nierozstrzygnięte zastrzeżenia.

Legenda

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
n/d	Nie dotyczy

Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami Trybunału

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
<i>Tradycyjne zasoby własne: Rolnicze kontyngenty taryfowe</i>			
W pkt 4.13 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2006 Trybunał odnotował, że zabezpieczenia ustanowione do celów przywozu lub wywozu produktów rolnych w systemie kontyngentów taryfowych, zarządzanym za pomocą pozwoleń na przywóz lub wywóz, które następnie uległy przypadkowi, stają się zasobem danego państwa członkowskiego. Trybunał uważa, że takie zabezpieczenie powinno stanowić część zasobów własnych Wspólnot, a przedmiotowe kwoty powinny zostać udostępnione Komisji. Zwrócono się do Komisji o wyjaśnienie tej kwestii.	Komisja przekazała Trybunałowi szczegółowe dane dotyczące, zabezpieczeń ustanowionych do celów przywozu lub wywozu produktów rolnych za pomocą pozwoleń na przywóz lub wywóz, które następnie uległy przypadkowi w ciągu ostatnich siedmiu lat. Trybunał na podstawie tych informacji szacuje, że średnia roczna wyniosła około 16 mln euro, z czego 3 mln euro objęte były systemem kontyngentów taryfowych.	Komisja, jak to zaznaczono w udzielonej przez nią odpowiedzi odnośnie do pkt 4.13, powinna poruszyć kwestię, na które Trybunał zwrócił uwagę, na odpowiednim forum w celu ich wyjaśnienia. Jest to obecnie planowane na rok 2008.	Sprawa ta została umieszczona w porządku obrad Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych przewidzianym na lipiec 2008 r. w celu dalszego omówienia sprawy z państwami członkowskimi.
<i>Tradycyjne zasoby własne: Między Komisją a Niemcami trwają rozmowy na temat ewentualnych należności</i>			
W pkt 3.23 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004 Trybunał odnotował, że w 2003 r. Niemcy usunęły ze swojego konta B zapisy na łączną kwotę 40,1 mln euro, nie podając pełnego uzasadnienia tej redukcji. W 2005 r. Trybunał wskazał, że Komisja nadal prowadzi rozmowy z Niemcami na temat potencjalnych należności w wysokości 22,7 mln euro. Sytuacja ta nadal utrzymywała się w 2006 r.	W 2006 r. saldo w wysokości 22,7 mln euro nadal stanowiło przedmiot toczących się rozmów. Komisja zwróciła się do Niemiec o dokonanie podziału należności na koncie B na dług gwarantowany i niegwarantowany i o wykorzystanie tych danych do oceny, które z tych kwot na pewno będą mogły zostać ostatecznie odzyskane.	Należy określić ostateczną kwotę do odzyskania w celu definitywnego zamknięcia tej kwestii.	Jak to wskazał Trybunał, wezwano Niemcy do przedstawienia stosunku długu gwarantowanego do niegwarantowanego w ramach konta B w celu uzyskania pewności, że nie istnieją dodatkowe należności.
<i>Zasoby własne oparte na DNB: polityka korygowania danych (w tym monitorowanie korekty greckiej)</i>			
W sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006 Trybunał sformułował kilka uwag na temat korekty greckiej (zob. pkt 4.24–4.26) i w pkt 4.32 zalecił Komisji, aby: a) ustaliła ona zasady informowania i aby była uprzedzana, wraz z Komitetem DNB, o istotnych korektach; b) wdrożyła skoordynowaną politykę korygowania danych dotyczących rachunków narodowych, w tym wymóg ich regularnej analizy porównawczej;	a) b) W dniu 26 kwietnia 2007 r. Komitet DNB sformułował ogólną pozytywną ocenę w sprawie wytycznych zaproponowanych przez Komitet ds. Statystyki Walutowej, Finansowej i Bilansu Płatniczego, zwłaszcza wytycznych dotyczących koordynacji i informowania o istotnych korektach spowodowanych zmianami wprowadzonymi do pojęć, definicji lub klasyfikacji obowiązujących w Unii Europejskiej (w tym wspólnej analizy porównawczej co pięć lat). Jednakże część państw członkowskich pragnie zachować prawo do wprowadzania korekt poza uzgodnionym harmonogramem. W dniu 13 listopada 2007 r. Rada ECOFIN z zadowoleniem przyjęła wytyczne dotyczące informowania o istotnych statystycznych korektach, sformułowane przez Komitet ds. Statystyki Walutowej, Finansowej i Bilansu Płatniczego i zachęciła państwa członkowskie do zastosowania się do tych wytycznych.	a) b) Pomimo postępów poczynionych w zakresie ustanawiania zasad informowania o istotnych korektach, nie została jeszcze wdrożona w Unii Europejskiej wspólna polityka korygowania danych. Eurostat powinien kontynuować rozmowy na ten temat z państwami członkowskimi.	a) b) Komisja będzie monitorować stosowanie wytycznych zaproponowanych przez Komitet ds. Statystyki Walutowej, Finansowej i Bilansu Płatniczego (CMFB) dotyczących informowania o istotnych korektach dokonywanych przez państwa członkowskie. Komisja w dalszym ciągu prowadzi rozmowy z państwami członkowskimi na temat wspólnej polityki rewizji. Eurostat przedłożył kolejny dokument na posiedzeniu grupy roboczej ds. rachunków narodowych (NAWG) w maju 2008 r. NAWG z zadowoleniem przyjęła zasady przedstawione w tym dokumencie, który zostanie również przedstawiony na posiedzeniu CMFB w czerwcu 2008 r.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
c) dopilnowała, by wnioski z kontroli greckiego wykazu udostępniono na tyle wcześniej, by można było wprowadzić skorygowane dane do sprawozdania finansowego za rok budżetowy 2007.	c) Zob. pkt 4.28–4.32 jak wyżej.	c) Mimo iż nowe dane dotyczące greckiego PNB/DNB, zgłoszone w 2007 r., zostały uznane przez Komitet DNB za odpowiednie do celów obliczenia zasobów własnych, liczby te nie są jeszcze ostateczne (istnieją zastrzeżenia szczegółowe w odniesieniu do okresu 1995–2001, zastrzeżenia ogólne w odniesieniu do okresu 2002–2004, a do lat następujących po tym okresie stosuje się zasada terminu 4 lat). W 2008 r. działania podjęte przez Eurostat powinny być kontynuowane we współpracy z Grecją po to, aby sfinalizować weryfikację wykazu oraz danych greckiego DNB, jak również po to, aby znieść zastrzeżenia szczegółowe.	c) W odpowiedzi na wniosek Komitetu DNB z października 2007 r. Eurostat kontynuował współpracę z Greckim Urzędem Statystycznym i przewiduje, że większość zastrzeżeń będzie mogła zostać zniesiona w 2008 r. Komisja będzie w dalszym ciągu stale informować Komitet DNB i Trybunał Obrachunkowy o postępach w tej sprawie.

ROZDZIAŁ 5

Rolnictwo i zasoby naturalne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	5.1–5.7
Charakterystyka grupy polityk: rolnictwo i zasoby naturalne	5.3–5.7
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	5.8–5.58
Zakres kontroli	5.8–5.11
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	5.12–5.16
Ocena systemów nadzoru i kontroli	5.17–5.49
Obszar polityki: rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	5.17–5.48
Obszary polityki: środowisko, rybołówstwo, ochrona zdrowia i konsumentów	5.49
Ogólne uwagi i zalecenia	5.50–5.58
Działania podjęte w związku z poprzednimi uwagami	5.59–5.67
Wspólna organizacja rynku surowca tytoniowego	5.59–5.60
Działania zarządcze i nadzorcze Komisji w zakresie środków zwalczania pryszczycy	5.61–5.65
Obliczenia Komisji dotyczące dochodów gospodarstw rolnych	5.66–5.67

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące grupy polityk: rolnictwo i zasoby naturalne obejmującej polityki w następujących obszarach: 05 – Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, 07 – Środowisko, 11 – Rybołówstwo i gospodarka morską, oraz 17 – Ochrona zdrowia i konsumentów. W 2007 r. łączne zobowiązania wyniosły 53 253 mln euro, a łączne płatności wyniosły 51 044 mln euro ⁽¹⁾. Podział płatności według obszarów polityki przedstawiono na **wykresie 5.1**. Bardziej szczegółowe informacje na temat wydatków w roku budżetowym przedstawione są w **załączniku I** do niniejszego sprawozdania. Wydatki te należą głównie do działu ram finansowych „zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona” ⁽²⁾. Wyniki kontroli wydatków Sekcji Orientacji EFOGR, poniesionych w roku 2007 w odniesieniu do okresu programowania 2000–2006 (3 449 mln euro), zostały przedstawione w rozdziale 6 na temat polityki spójności.

Wykres 5.1 — Rolnictwo i zasoby naturalne (z wyłączeniem wydatków administracyjnych) — podział płatności według obszarów polityki



Płatności ogółem w 2007 r. — 51 044 mln euro

Źródło: Sprawozdania finansowe Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2007, tom II, załącznik B.

⁽¹⁾ Źródło: Sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2007, tom II, załącznik B.

⁽²⁾ Obszar polityki „ochrona zdrowia i konsumentów” obejmuje również wydatki w dziale 2 i 3b ram finansowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.2. Zgodnie z postanowieniami Traktatu, ogólna odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE spoczywa na Komisji. Praktycznie całość wydatków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich jest realizowana w ramach zarządzania dzielonego. W przypadku pozostałych obszarów środki budżetowe są wydawane w ramach bezpośredniego i pośredniego zarządzania scentralizowanego, z wyjątkiem Europejskiego Funduszu Rybackiego, który podlega zasadom zarządzania dzielonego na bazie programów wieloletnich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.2. Prawodawstwo wspólnotowe przewiduje kompleksowy system zarządzania i kontroli w zakresie wydatków rolnych, oparty na czterech uzupełniających się wzajemnie poziomach:

- a) obowiązkowa struktura administracyjna na szczeblu państw członkowskich, której głównym zadaniem jest powoływanie akredytowanych agencji płatniczych;
- b) dokładny system kontroli i sankcji odstraszających;
- c) kontrole ex post prowadzone przez niezależne organy audytowe w zakresie rocznych sprawozdań agencji płatniczych i funkcjonowania ich wewnętrznych procedur kontroli oraz przez specjalne jednostki w zakresie środków pomocy innych niż płatności bezpośrednie objęte Zintegrowanym Systemem Zarządzania i Kontroli (IACS);
- d) rozliczenie rachunków dokonywane przez Komisję (zarówno roczne rozliczenie finansowe, jak i wieloletnie rozliczenie zgodności).

Wspólnie owe cztery poziomy gwarantują Komisji wystarczającą pewność co do skutecznego zarządzania ryzykiem błędu w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń w obszarze rolnictwa.

Charakterystyka grupy polityk: rolnictwo i zasoby naturalne

5.3. System płatności jednolitych (SPJ) finansowany przez EFRG: SPJ został wprowadzony w celu zerwania związku między wielkością produkcji rolnej a wysokością płatności na rzecz rolników („uniezależnienie płatności od wielkości produkcji”). Aby zakwalifikować się do płatności w ramach SPJ, rolnik musi najpierw otrzymać „uprawnienia do płatności”. Liczba i wartość uprawnień do płatności każdego rolnika zostały obliczone przez władze krajowe zgodnie z jednym z modeli przewidzianych w ramach prawodawstwa UE ⁽³⁾. Każde uprawnienie do płatności, w połączeniu z jednym hektarem kwalifikujących się gruntów zadeklarowanym przez rolnika i utrzymywanym w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, stanowi podstawę otrzymania jednej płatności w ramach SPJ co najmniej do 2013 r. Znaczenie SPJ stopniowo wzrasta; obecnie system ten pochłania 55 % wydatków (28 199 mln euro) w porównaniu z 12 % wydatków (6 260 mln euro) przeznaczanymi na bezpośrednie płatności

⁽³⁾ W modelu historycznym każdemu rolnikowi przyznawane są uprawnienia do płatności na podstawie średniej kwoty otrzymywanej pomocy oraz powierzchni gruntów uprawianych w okresie referencyjnym 2000–2002. W modelu regionalnym wszystkie uprawnienia do płatności w danym regionie mają tę samą ryczałtową wartość, a rolnik otrzymuje jedno uprawnienie do płatności za każdy kwalifikujący się hektar gruntów zadeklarowany w pierwszym roku złożenia wniosku. Model hybrydowy łączy w sobie komponent historyczny z kwotą ryczałtową i — jeżeli model ma charakter dynamiczny — komponent historyczny zmniejsza się z roku na rok, a stosowany model przekształca się stopniowo w system w przeważającej mierze ryczałtowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

powiązane z wielkością produkcji i 10 % wydatków (4 869 mln euro) przeznaczanymi na działania interwencyjne na rynkach rolnych. System ten stosowany jest w 17 państwach członkowskich, a pozostałych 10 ⁽⁴⁾ ma wprowadzić go od 2010 r.

5.4. Płatności bezpośrednie powiązane z wielkością produkcji finansowane przez EFRG: w związku z wprowadzeniem SPJ większość rolników otrzymuje płatności bez względu na wielkość rzeczywistej produkcji. Niemniej jednak pewne programy pomocowe pozostają ⁽⁵⁾ lub mogą zostać ⁽⁶⁾ powiązane z wielkością produkcji, aby uniknąć zaniechania produkcji. Kwoty płatności uzależnionych od wielkości produkcji zmniejszają się jednak wraz z rozszerzaniem SPJ na kolejne produkty i państwa członkowskie.

5.5. Działania interwencyjne na rynkach rolnych finansowane przez EFRG: podstawowe działania to składowanie interwencyjne i refundacje wywozowe. Wydatki w ostatnich latach znacząco spadły ze względu na wybory dokonane w ramach realizowanej polityki w kontekście ostatnich reform WPR oraz ze względu na wzrost popytu i cen rynkowych.

5.6. Wydatki na rozwój obszarów wiejskich są finansowane w ramach EFRROW i obejmują wiele działań, takich jak programy agrośrodowiskowe, wyrównania za gospodarowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach, inwestycje w gospodarstwach rolnych oraz inwestycje infrastrukturalne na obszarach wiejskich.

5.7. Środowisko, rybołówstwo i gospodarka morska oraz ochrona zdrowia i konsumentów to obszary, którymi Komisja zarządza w ramach odrębnych systemów kontroli. Systemy te obejmują środki ochronne na rzecz środowiska i konsumentów, działania w zakresie dobrostanu zwierząt, jak również międzynarodowe umowy w sprawie rybołówstwa oraz Europejski Fundusz Rybacki.

⁽⁴⁾ Państwa członkowskie, które przyłączyły się do UE w latach 2004 i 2007, z wyjątkiem Słowenii i Malty, stosują uproszczoną wersję SPJ nazywaną Systemem Jednolitej Płatności Obszarowej (J-PO), jako że rolnicy nie otrzymywali dopłat UE w okresie referencyjnym.

⁽⁵⁾ Specjalna premia jakościowa z tytułu pszenicy durum, premia z tytułu roślin wysokobiałkowych, specjalna płatność z tytułu uprawy ryżu, płatność obszarowa z tytułu orzechów oraz pomoc z tytułu roślin energetycznych pozostają powiązane z wielkością produkcji. Pomoc w odniesieniu do bawełny oraz skrobi ziemniaczanej pozostaje częściowo powiązana z wielkością produkcji.

⁽⁶⁾ Systemy pomocy, o których mowa obejmują w szczególności rośliny uprawne, mięso baranie i kozie, wołowinę i cielęcinę, chmiel i nasiona. Pomoc w zakresie tytoniu może pozostać częściowo powiązana z wielkością produkcji i pomoc specjalna na utrzymywanie gajów oliwnych może być przyznana, jeśli tak zdecyduje państwo członkowskie.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA
WIARYGODNOŚCI**Zakres kontroli**

5.8. Aby uzyskać pewność co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń UE, Trybunał zbadał pojedynczą reprezentatywną próbę statystyczną 196 transakcji spośród całości wydatków omawianych w niniejszym rozdziale (zob. pkt 5.1).

5.9. Odnośnie do oceny systemów nadzoru i kontroli, Trybunał przeprowadził szeroką kontrolę procesu ustalania uprawnień do płatności w ramach SPJ oraz wynikających z nich płatności we wszystkich państwach członkowskich stosujących SPJ, z wyjątkiem Słowenii i Malty. W 2007 r. zbadano solidność systemów nadzoru i kontroli stosowanych w odniesieniu do wniosków składanych w ramach systemu płatności jednolitych w wybranych agencjach płatniczych w Finlandii, Francji, Grecji, Niemczech, Włoszech, Portugalii, Szwecji, Hiszpanii (Andaluzja) oraz w Zjednoczonym Królestwie (Anglia) ⁽⁷⁾.

5.10. Trybunał sprawdził również systemy nadzoru i kontroli dotyczące płatności bezpośrednich powiązanych z wielkością produkcji w 6 państwach członkowskich ⁽⁸⁾. Oceniono funkcjonowanie kontroli administracyjnych, którym podlegają wszystkie wnioski oraz dobór i przeprowadzanie przez agencje płatnicze kontroli na miejscu, obejmujących próbę minimum 5 % złożonych wniosków, w zależności od systemu. Ponadto, kontrolerzy Trybunału przeprowadzili szereg kontroli sprawdzających na miejscu.

5.11. Trybunał dokonał również przeglądu poświadczeń i sprawozdań jednostek certyfikujących oraz oświadczeń dyrektorów agencji płatniczych i powiązanych opinii jednostek certyfikujących na temat 34 agencji płatniczych. W odniesieniu do innych pięciu agencji płatniczych, którym wydano poświadczenia z zastrzeżeniami, sprawdzono, z czego te zastrzeżenia wynikały. Dokonano wizytacji czterech jednostek certyfikujących w celu oceny zakresu i jakości ich pracy. Następnie Trybunał skontrolował trzy decyzje dotyczące rozliczenia zgodności rachunków, podjęte w 2007 r ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Dziesięć państw członkowskich, które jako pierwsze zastosowały SPJ, zostało skontrolowanych w 2006 r. Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 5.15–5.38.

⁽⁸⁾ Niemcy (Bawaria), Włochy (AGEA) oraz Portugalia, które wprowadziły SPJ w 2005 r.; Francja, Grecja i Hiszpania (Kastylia-Leon), które wprowadziły SPJ w 2006 r.

⁽⁹⁾ Decyzja Komisji nr 2007/243/WE (Dz.U. L 106 z 24.4.2007, s. 55), decyzja Komisji nr 2007/647/WE (Dz.U. L 261 z 6.10.2007, s. 28) i decyzja Komisji nr 2008/68/WE (Dz.U. L 18 z 23.1.2008, s. 12).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

5.12. Opierając się na wynikach prac kontrolnych, Trybunał stwierdził, że w transakcjach dokonywanych w ramach badanej grupy polityk, traktowanych jako całość, występuje istotny poziom błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że intensywność występowania tych błędów i ich wpływ na płatności nie rozkładały się równomiernie na wszystkie obszary polityki. Trybunał ponownie stwierdza, że wydatki na rozwój obszarów wiejskich są szczególnie narażone na błędy i zauważa, że w uznaniu tego faktu w rocznym sprawozdaniu z działalności sporządzonym przez dyrektora generalnego ds. rolnictwa zawarto całościowe zastrzeżenie w odniesieniu do tych wydatków.

5.13. Ze 196 skontrolowanych transakcji, 61 było obciążonych błędami. Około dwóch trzecich błędów (40) zostało zakwalifikowanych jako „poważne”. Stwierdzono istotną liczbę błędów dotyczących kwalifikowalności, poprawności lub wystąpienia; ogólny szacowany poziom błędów waha się od 2 % do 5 %. Ten poziom nie jest znacząco różny od poziomu szacowanego w zeszłym roku, ale nie uwzględnia pewnych poważnych błędów, które nie mogły zostać skwantyfikowane. W zbadanych przez Trybunał transakcjach w zakresie rozwoju obszarów wiejskich błędy występowały znacznie częściej niż w transakcjach finansowanych przez EFRG. Rozwój obszarów wiejskich ma nieproporcjonalnie wysoki udział w ogólnym poziomie błędów: w przypadku wydatków EFRG Trybunał szacuje poziom błędów na niecałe 2 %. Poniższe przykłady ilustrują istotę najważniejszych wykrytych błędów.

5.12–5.13. Komisja pragnie zapewnić skuteczność systemów nadzoru i kontroli w wykrywaniu i korygowaniu nieprawidłowości, przy uwzględnieniu kosztów i korzyści z kontroli, które muszą być przeprowadzane na miejscu.

Jeśli chodzi o rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, Komisja pragnie zwrócić uwagę na stwierdzenie Trybunału mówiące o tym, że ogólny poziom błędów nie różni się zasadniczo od poziomu stwierdzonego w zeszłym roku, o którym mowa w poświadczeniu wiarygodności za rok 2006. Dane statystyczne z kontroli otrzymane od państw członkowskich pokazują również, że wskaźnik błędów stwierdzony na poziomie beneficjentów końcowych w ramach EFRG, który odpowiada około 85 % całkowitych wydatków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, jest poniżej poziomu istotności.

Komisja podziela opinię Trybunału, że wydatki na rozwój obszarów wiejskich, w szczególności z uwagi na działania rolno-środowiskowe, są narażone na częstsze występowanie błędów w porównaniu do wydatków EFRG. Mimo że państwa członkowskie, na wyraźne życzenie Komisji, dostarczyły po raz pierwszy szczegółowe dane statystyczne z kontroli, dane te były niepełne i nie zostały dotychczas zweryfikowane oraz zatwierdzone przez jednostki certyfikujące. Z tego względu dyrektor generalny DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich dokonał w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2007 r. zastrzeżenia dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich oczekując przyszłych dyskusji z różnymi instytucjami na temat poziomu błędów pozostającego w granicach tolerancji.

Wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w 2007 r., w odniesieniu do których prawdopodobne jest wykluczenie z finansowania przez Wspólnotę przez przyszłe decyzje dotyczące zgodności, szacuje się na kwotę 439 mln EUR, wraz z 152 mln EUR odzyskanymi od beneficjentów końcowych ⁽¹⁾.

Jak wskazano w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2007 Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów (DG SANCO), dyrektorka ta jest przekonana, że jej transakcje nie są obciążone istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i prawidłowości, ponieważ wskaźnik pozostałego błędów wynosi 1,6 %, czyli poniżej progu istotności równego 2 %.

Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z działalności za rok 2007 Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska (DG ENV) system kontroli i mechanizmy identyfikacji uchybień były przedmiotem ciągłego udoskonalania i w koniecznych przypadkach zostały uzupełnione. Owe mechanizmy ostrzegania nie ujawniły żadnych uchybień, błędów ani ryzyka, które mogłyby zostać zakwalifikowane jako znaczące i doprowadzić do wysunięcia zastrzeżeń zgodnie z wytycznymi w sprawie kryteriów istotności przedstawionymi w okólniku dotyczącym rocznych sprawozdań z działalności. Jedynie w przypadku audytu ex post poziom nakazów odzyskania środków zaleconych przez audytorów ex post i jego stały wzrost w ciągu ostatnich lat doprowadziły do wysunięcia zastrzeżenia dotyczącego wydatków zadeklarowanych przez beneficjentów dotacji na działania, w związku z faktem, że poziom istotności został przekroczony o 0,6 %.

⁽¹⁾ W 2007 r. w ramach korekty finansowej odzyskano 607 mln EUR, zaś 247 mln EUR zostało odzyskanych przez państwa członkowskie od beneficjentów końcowych (zob. rozdział 6 w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego za rok 2007).

UWAGI TRYBUNAŁU

5.14. W przypadku EGFR w zbadanej przez Trybunał próbie wykryto następujące błędy:

a) SPJ: zawyżanie wniosków przez rolników i/lub błędne obliczanie uprawnień do płatności, co skutkuje nieprawidłowymi płatnościami;

b) SPJ: nadpłaty dla niektórych producentów oliwy z oliwek, w wyniku przydzielenia im dodatkowych uprawnień do płatności z rezerwy krajowej, do których otrzymania się nie kwalifikowali (Hiszpania); skontrolowany beneficjent otrzymał kwotę znacząco przekraczającą średnią płatność w okresie referencyjnym (1999–2002), ale nie spełnił kryteriów inwestycyjnych programu, w ramach którego zostały przyznane dodatkowe uprawnienia do płatności;

c) SPJ: w swoim sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006 ⁽¹⁰⁾ Trybunał wskazał, że w przypadku Grecji, Hiszpanii i Włoch dane w systemie informacji przestrzennej w zakresie upraw oliwek były niekompletne i niewiarygodne, co może mieć znaczenie przy włączaniu programu pomocowego dotyczącego produkcji oliwy z oliwek do systemu. Uchybienia te nadal utrzymują się w przypadku Włoch i Grecji, gdzie cztery spośród pięciu skontrolowanych transakcji zawierały błędy, z których część doprowadziła do znacznych nadpłat;

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.14. Podczas gdy poddane kontroli transakcje mają być reprezentatywne dla grupy polityk jako całości, wykryte błędy niekoniecznie pozwalają na wyciągnięcie wniosków dotyczących funkcjonowania poszczególnych rodzajów pomocy. Komisja i zainteresowane państwa członkowskie jedynie częściowo przyjęły zarzuty w sprawie błędów zaważonych przez Trybunał, wyszczególnionych poniżej.

a) Audyty przeprowadzone przez służby Komisji wykazały, że zasadniczo obliczenie uprawnień do płatności zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującym prawodawstwem i że kontrole administracyjne i kontrole na miejscu funkcjonują na ogół sprawnie. Wskazane problemy są przedmiotem działań następczych w ramach rozliczenia zgodności.

Jeśli chodzi o płatności pochodzące z błędnie przyznanych uprawnień, to zgodnie z obowiązującymi przepisami rolnicy nie zwracają odnośnej kwoty, jeśli błąd dotyczący przyznania uprawnienia powstał z winy administracji krajowej i nie można było racjonalnie oczekiwać, że zostanie wykryty przez rolnika. Komisja uważa, że rozliczenie zgodności stanowi właściwy instrument do zabezpieczenia przed ryzykiem dla funduszu przy jednoczesnym uwzględnieniu uzasadnionych oczekiwań rolników.

b) Ustalenia Trybunału w tym zakresie były znane Komisji na podstawie jej własnych wizyt kontrolnych i są już one obecnie przedmiotem rozliczenia zgodności.

c) Na podstawie własnych wyników audytu Komisja rozpoczęła już rozliczenie zgodności w odniesieniu do braków systemowych greckiego systemu kontroli, które obejmie także obliczanie uprawnień ⁽²⁾.

Dane systemu informacji geograficznej (SIG) dotyczące upraw oliwek są wykorzystywane jedynie do kontroli spójności przed wypłatą pomocy na produkcję oliwy z oliwek. Ponieważ przyznane uprawnienia opierają się na płatności pomocy na produkcję oliwy z oliwek, nie istnieje bezpośrednie powiązanie między SIG a wartością przyznanych uprawnień do płatności. Uprawnienia są prawidłowe i zgodne z prawem, jeśli zostały obliczone na podstawie kwot płatnych w okresie odniesienia ⁽³⁾. Audyt systemu przeprowadzony przez Trybunał w odniesieniu do określania uprawnień w Grecji wykazał, że uprawnienia do płatności w sektorze oliwy z oliwek były systematycznie niedoszacowane.

⁽¹⁰⁾ Punkty 5.82–5.84.

⁽²⁾ Pisma z czerwca 2006 r. i kwietnia 2007 r.

⁽³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003.

UWAGI TRYBUNAŁU

- d) płatności bezpośrednie powiązane z wielkością produkcji: wykryto znaczące nadpłaty wynikające z rozbieżności w wielkości obszarów wykorzystywanych do produkcji orzechów i suszonych winogron (Hiszpania i Grecja) oraz, w jednym przypadku, odnotowano znaczne, niewyjaśnione różnice pomiędzy liczbą owiec zapisanych w rejestrze rolnika, na podstawie którego wypłacana jest pomoc UE, a rzeczywistą stwierdzoną liczbą owiec (Hiszpania);
- e) inne systemy (nieobjęte IACS): błędy polegały na nielegalnych potrąceniach z płatności dla rolników⁽¹¹⁾ i nienaliczaniu odsetek od należnych zobowiązań (różne państwa członkowskie), uchybieniach w mechanizmach kontrolnych w zakresie refundacji wywozowych (Portugalia) i brakujących ilościach ryżu w magazynach państwowych (Grecja).

5.15. W działaniach związanych z rozwojem obszarów wiejskich Trybunał stwierdził następujące rodzaje błędów:

- a) programy agrośrodowiskowe: w dziewięciu na trzynaście skontrolowanych przypadków rolnicy nie spełniali wszystkich warunków kwalifikowalności (Francja i Irlandia);
- b) dopłaty do oprocentowania: obowiązujące procedury nie zapewniają odpowiedniej ścieżki audytu, co powoduje, że nie można zweryfikować prawidłowości płatności dotacji UE na rzecz beneficjenta końcowego (Francja); ponadto nieprawidłowości wykryte w wyniku kontroli prowadzonych przez państwo członkowskie nie są brane pod uwagę przy obliczaniu wartości kierowanych do Komisji wniosków o płatność, co skutkuje deklarowaniem nieuzasadnionych wydatków, których ciężar ponosi UE.

5.16. W odniesieniu do środowiska, rybołówstwa oraz ochrony zdrowia i konsumentów, w skontrolowanych płatnościach stwierdzono następujące błędy:

- a) projekty finansowane poprzez instrument LIFE obejmowały niekwalifikowalne wydatki;
- b) przedstawiono nieodpowiednią dokumentację na dowód, że zafakturowana praca została rzeczywiście wykonana (Hiszpania);

ODPOWIEDZI KOMISJI

- d) Wprowadzenie w Grecji systemu dopłat do suszonych winogron podlega powtarzalnej i ciągłej procedurze rozliczenia zgodności.

- e) Komisja i zainteresowane państwa członkowskie nie podzielają opinii Trybunału, że potrącenia z płatności na rzecz rolników były nielegalne.

W odniesieniu do refundacji wywozowych Komisja zwraca uwagę, że w przypadku wskazanej transakcji nie stwierdzono wystąpienia wymiernego błędu.

5.15.

- a) Wiele z tych błędów, mających poważne skutki finansowe, dotyczy prowadzenia rejestrów zmniejszenia ilości azotanów na szczeblu gospodarstw zamiast na poziomie działek oraz braku systemu trwałych ogrodzeń w celu ochrony cieków wodnych. Odnosnie do kwestii ogrodzeń Komisja uważa, że cel działania, jakim jest zapobieganie przemieszczaniu się zwierząt, można również osiągnąć, stosując ogrodzenia przenośne.
- b) Komisja jest świadoma sprawy poruszonej przez Trybunał i uznaje znaczenie należytego zarządzania finansami w ramach programów dopłat do oprocentowania oraz istnienia odpowiedniej ścieżki audytu. Komisja, wraz z władzami francuskimi, prowadzi działania następcze w tej sprawie, które w odpowiednich przypadkach obejmują również czynności w ramach procedury rozliczenia rachunków.

5.16.

- a) Tego typu niekwalifikowalne wydatki mogą zostać wykryte wyłącznie w momencie dokonywania płatności końcowej lub w ramach audytu ex post.
- b) Tego typu błędy mogą zostać wykryte wyłącznie w ramach audytu ex post.

⁽¹¹⁾ Zob. art. 23 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1227/2000 (Dz.U. L 143 z 16.6.2000, s. 1), który stanowi, że należne wypłaty dokonywane są w całości na rzecz beneficjentów.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) dokonano płatności w ramach programu zwalczania chorób mimo braku odpowiedniej dokumentacji poświadczającej, a ponadto nie przestrzegano pułapów kosztów kwalifikowalnych na jeden test; nie przeprowadzono również zalecanych kontroli technicznych (Niemcy).

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) Ostatnio przyjęta została decyzja Komisji ⁽⁴⁾ zaostrzająca wymogi dotyczące sprawozdawczości finansowej ⁽⁵⁾. Komisja jest zdania, że wspomniany pułap stanowi pułap stosowany do badań ELISA ⁽⁶⁾, wdrażany na szczeblu państwa członkowskiego. Komisja nie podziela interpretacji Trybunału, według której pułap ten powinien być stosowany osobno do poszczególnych badań. Mimo że zaangażowane państwa członkowskie były uprawnione do 50 % finansowania przedmiotowego programu, faktyczna kwota finansowania została ograniczona przez decyzję Komisji na poziomie znacznie poniżej oszacowanej i wnioskowanej kwoty. Przeprowadzono zaleconą kontrolę (w celu uniknięcia podwójnej płatności z tytułu kosztów badań między programem zwalczania a programem awaryjnym), która niezwłocznie ujawniła, że tego typu koszty nie kwalifikowały się w ramach programu awaryjnego. W związku z tym nie było konieczności przeprowadzenia dalszych, bardziej szczegółowych kontroli.

Ocena systemów nadzoru i kontroli**Obszar polityki: rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich**

5.17. Wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich są realizowane w ramach zarządzania dzielonego i podlegają następującym podstawowym systemom kontroli:

- a) kontrola wniosków i płatności w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS) ⁽¹²⁾;
- b) kontrole sektorowe, np. dotyczące rozwoju obszarów wiejskich;
- c) kontrole bezpośrednie produktów rolnych eksportowanych w ramach wspólnotowego programu wywozu dotowanego ⁽¹³⁾;
- d) kontrole po dokonaniu płatności, polegające na kontroli dokumentacji handlowej w siedzibach handlowców i przetwórców produktów rolnych ⁽¹⁴⁾;
- e) procedura rozliczania rachunków, przeprowadzana *ex post*, za którą odpowiada Komisja (zob. pkt 5.39).

5.17. Zob. odpowiedź dotycząca pkt 5.2.

⁽¹²⁾ Rozporządzenia Rady (EWG) nr 3508/92 (Dz.U. L 355 z 5.12.1992, s. 1) i (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 270 z 21.10.2003, s. 1) dotyczące premii zwierzęcych i pomocy obszarowej.

⁽¹³⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 386/90 (Dz.U. L 42 z 16.2.1990, s. 6).

⁽¹⁴⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4045/89 (Dz.U. L 388 z 30.12.1989, s. 18) dotyczące płatności powyżej określonego progu z tytułu refundacji wywozowych, dopłaty do przerobu i przetwórstwa, produkcji bawełny, oliwy z oliwek, tytoniu oraz z tytułu niektórych środków w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

⁽⁴⁾ Sanco 1182/2008 rev. 3.

⁽⁵⁾ Obecnie zawarte w decyzji Komisji 2002/677/WE.

⁽⁶⁾ Testy Enzyme Linked Immuno Sorbent Assay (testy immunoenzymatyczne lub immunoenzymosorbcyjne ELISA) umożliwiają zdiagnozowanie klasycznego pomoru świń.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.18. IACS obejmuje dwa główne programy kontrolowane na szczeblu państwa członkowskiego: SPJ i płatności bezpośrednie powiązane z wielkością produkcji. Choć niektóre cechy są typowe wyłącznie dla jednego programu, inne są wspólne dla nich obu. Szczegółowe przepisy mające zastosowanie do rozwoju Obszarów wiejskich (częściowo objętego także systemem IACS), refundacji wywozowych czy też kontroli *ex post* płatności leżą również w gestii państw członkowskich. Za procedurę rozliczenia rachunków, służącą ustaleniu ostatecznych kwot, jakie należy zapisać w ciężar budżetu UE, odpowiada Komisja. Ocena Trybunału dotycząca każdego z tych systemów kontroli została przedstawiona w pkt 5.19–5.49.

Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS)

5.19. IACS tworzą prowadzone w każdym państwie członkowskim bazy danych gospodarstw rolnych i wniosków o płatności, systemy identyfikacji działek rolnych i rejestrowania zwierząt w przypadku premii powiązanej oraz rejestr uprawnień do płatności w tych państwach członkowskich, w których działa system płatności jednolitych, stanowiące nowy element systemu IACS. W systemie IACS przewidziany jest szereg kontroli kwalifikowalności: kontrole administracyjne wszystkich wniosków, kontrole krzyżowe z bazami danych w celu uniknięcia przypadków podwójnego deklarowania tych samych gruntów/zwierząt oraz prowadzone przez agencje płatnicze kontrole na miejscu w minimum 5 % gospodarstw.

5.20. System IACS skutecznie ogranicza ryzyko nieprawidłowych wydatków, jeśli do systemu są wprowadzane dokładne i wiarygodne dane, a sam system jest właściwie stosowany. System ten jest zatem kluczowym instrumentem zarządzania i kontroli w zakresie:

- systemu płatności jednolitych (SPJ) (zob. pkt 5.21–5.26),
- płatności bezpośrednich powiązanych z wielkością produkcji (zob. pkt 5.27 i 5.28),
- elementów wspólnych (zob. pkt 5.29 i 5.30).

W wyniku włączenia do SPJ nowych programów pomocowych obejmuje on obecnie około 85 % EFRG. To rozszerzenie systemu IACS ma na celu poprawę zarządzania finansami w obszarach wysokiego ryzyka. W przypadku EFRROW, a szczególnie działów agrośrodowiskowych i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, pewne podstawowe elementy, takie jak powierzchnia czy liczba zwierząt, są objęte systemem IACS, a pozostałe podlegają specjalnie opracowanym mechanizmom kontrolnym.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

System płatności jednolitych (SPJ)

5.21. Prawidłowe obliczanie i przyznawanie uprawnień do płatności przez władze krajowe warunkuje prawidłowość płatności w ramach SPJ dla indywidualnych beneficjentów w pierwszym roku i w kolejnych latach. Od państw członkowskich wymaga się również przestrzegania ich krajowych pułapów. Trybunał ponownie ustalił⁽¹⁵⁾, że różne państwa członkowskie nie zastosowały prawidłowo niektórych kluczowych elementów systemu stosowanych przy ustalaniu uprawnień do płatności włączonych do IACS i zarządzaniu nimi. Dlatego Trybunał uważa, że systemy obliczania uprawnień do płatności były skuteczne jedynie w części i nie dają jeszcze wystarczającej pewności, że roczne płatności SPJ realizowane na podstawie przyznanych uprawnień do płatności są prawidłowe.

5.22. Dla przykładu, w obliczeniach uprawnień do płatności wykryto następujące znaczące niedociągnięcia, których wpływ finansowy jest trudny do oszacowania:

- a) w Zjednoczonym Królestwie (Anglia) cztery skontrolowane uprawnienia do płatności były błędnie obliczone, głównie z powodu nieuwzględnienia zmian w działkach. Wprawdzie błędy te nie miały znaczącego wpływu na płatności w 2007 r., gdyż Anglia stosuje model „dynamiczny”⁽¹⁶⁾, jednak te początkowo ustalone uprawnienia do płatności, jeżeli nie zostaną skorygowane, będą w kolejnych latach skutkować znacznymi nadpłatami/niedopłatami;
- b) Niderlandy początkowo przyznały uprawnienia do płatności przekraczające krajowy pułap o 4,9 mln euro oraz dokonały na tej podstawie płatności indywidualnych. Chociaż łączna kwota dokonanych płatności była niższa od krajowego pułapu, to poczyniono nadpłaty na rzecz poszczególnych rolników. W czasie przeprowadzania kontroli przez Trybunał (styczeń 2008 r.) nie podjęto jeszcze żadnych formalnych działań naprawczych;

5.21. W odniesieniu do przypadków, w których błędne obliczenie uprawnień do płatności miało wpływ na narażenie funduszu na ryzyko, Komisja przeprowadzi działania następcze w ramach rozliczenia zgodności. W związku z istnieniem uzasadnionych oczekiwań na poziomie podmiotów może okazać się, że dokonanie korekty błędnie przyznanych uprawnień nie zawsze będzie wykonalne. Ponadto system handlu uprawnieniami oraz dalsze reformy wymagają istnienia pewności prawnej w zakresie przyznanych uprawnień. Dlatego też kwestia ta została poruszona w ocenie funkcjonowania.

5.22.

- a) Problem był już znany Komisji na podstawie jej własnych wizyt kontrolnych i jest on już przedmiotem rozliczenia zgodności rozpoczętego w 2006 r.

Część tej procedury stanowią działania naprawcze podjęte przez władze Zjednoczonego Królestwa w celu zminimalizowania lub uniknięcia skutków wskazanych przez Trybunał.

- b) Zgodnie z informacjami posiadanymi przez Komisję całkowita kwota płatności na rzecz rolników wynosiła 294 mln EUR, a więc nie przekroczyła krajowego pułapu wyznaczonego na 312 mln EUR. Co się tyczy pojedynczych nadpłat, władze niderlandzkie zobowiązały się odzyskać od beneficjentów niesłusznie wypłacone kwoty.

⁽¹⁵⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 5.66.

⁽¹⁶⁾ W ramach tego modelu płatność za każde uprawnienie do płatności składa się z dwóch elementów: i) z kwoty opartej na historycznym okresie referencyjnym dla każdego rolnika; oraz ii) z kwoty ryczałtowej, takiej samej dla wszystkich rolników. W 2005 r. stosunek tych dwóch elementów wynosił 90:10, jednak co roku kwota ryczałtowa zwiększa się, aby w 2012 r. osiągnąć udział na poziomie 100 %. Jeśli danemu rolnikowi przyznanych zostało zbyt wiele uprawnień do płatności, to będzie on otrzymywał coraz więcej pieniędzy w ramach komponentu ryczałtowego, co przekroczy wysokość straty w ramach komponentu indywidualnego.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) przy obliczaniu kwot referencyjnych dla rolników władze niderlandzkie i greckie uwzględniły bydło, które nie kwalifikowało się do premii w danym okresie referencyjnym; ponadto władze greckie przyznały kwoty referencyjne rolnikom gospodarującym na gruntach uprawnych, nie wzięwszy pod uwagę redukcji, jakie miały zastosowanie w tym okresie referencyjnym;
- d) przy obliczaniu liczby uprawnień do płatności, władze greckie i hiszpańskie systematycznie pomijały wymagania w zakresie obszarów upraw paszowych, dotyczące rolników, którzy skorzystali w okresie referencyjnym wyłącznie z premii niezwiązanych z ziemią i przyznały im specjalne uprawnienia do płatności ⁽¹⁷⁾ w miejsce uprawnień do płatności opartych na powierzchni ⁽¹⁸⁾, generując tym samym o wiele większą płatność na hektar, a w rezultacie zmniejszenie powierzchni podlegających wymogom dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska;
- e) nieuzasadnione wycofywanie uprawnień do płatności, czego skutkiem jest pozbawianie potencjalnych beneficjentów pomocy (Grecja).

5.23. Państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia rezerwy krajowej ⁽¹⁹⁾, z której przyznawane są uprawnienia dla nowych rolników, rolników znajdujących się w szczególnej sytuacji oraz rolników dotkniętych restrukturyzacją lub objętych programami rozwojowymi.

5.24. Kontrola doprowadziła do wykrycia kilku uchybień w wykorzystaniu rezerwy krajowej:

- a) różne przypadki niewłaściwego wykorzystania rezerwy krajowej (Francja): dwa niekwalifikowalne programy (o łącznej wartości 42,4 mln euro), niedotrzymanie przewidzianego przepisami terminu w przypadku czterech innych programów, akceptacja inwestycji bazujących na krótkoterminowym wynajmie sprzętu, niesystematyczne stosowanie obowiązkowych przepisów wobec nowych rolników rozpoczynających działalność rolniczą w trakcie okresu referencyjnego, prowadzące do przyznania nadmiernych środków w wysokości 20,8 mln euro;

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) Jeśli chodzi o system płatności jednolitej w Grecji i w Niderlandach, rozliczenie zgodności zostało uruchomione odpowiednio w kwietniu 2007 r. i w maju 2008 r.
- d) Ustalenia Trybunału w tym zakresie były znane Komisji na podstawie jej własnych wizyt kontrolnych i są już przedmiotem rozliczenia zgodności, które rozpoczęło się w przypadku Grecji w kwietniu 2007 r., zaś w przypadku Hiszpanii — w lipcu 2007 r.
- e) Problem jest już przedmiotem procedury rozliczenia zgodności rozpoczętej w kwietniu 2007 r.

5.24.

- a) Komisja na podstawie własnych wyników audytu rozpoczęła już za pośrednictwem pisma z kwietnia 2008 r. rozliczenie zgodności w odniesieniu do takich samych ustaleń.

⁽¹⁷⁾ Uprawnienia do płatności podlegające specjalnym warunkom są określone w art. 47 i 48 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 i dotyczą głównie przypadków, gdy rolnikom bez areału przyznano premie zwierzęce lub gdy uprawienia do płatności na hektar przekraczają 5 000 euro.

⁽¹⁸⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, rozdział 3 sekcja 1.

⁽¹⁹⁾ Artykuł 42 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) nieprawidłowe przyznawanie uprawnień do płatności w odniesieniu do nowych drzew oliwnych zasadzonych po wyznaczonym terminie i nieobjętych programem szczegółowym (Włochy).

5.25. Przyznając uprawnienia do płatności producentom oliwy, włoskie władze zaakceptowały 1 53 000 przypadków okoliczności nadzwyczajnych, jedynie na podstawie uznania ze strony władz regionalnych bądź lokalnych, że wystąpiły one na danym obszarze. Dostępne informacje nie pozwalają na ocenę łącznej wartości nieprawidłowych płatności.

5.26. W zarządzaniu uprawnieniami do płatności w ramach SPJ i ich monitorowaniu odnotowano następujące uchybienia:

- a) niewłaściwe stosowanie kar za składanie wniosków po terminie (Niderlandy, Portugalia i Zjednoczone Królestwo (Anglia));
- b) w Zjednoczonym Królestwie (Anglia) dwóch „rolników” może złożyć wnioski na tę samą działkę, w ramach różnych programów pomocowych UE związanych z arealem. W 9 z 12 kontroli na miejscu u „nowych beneficjentów” bezpośredniej pomocy UE, wspomnianych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za rok budżetowy 2006 ⁽²⁰⁾, obszar deklarowany w ramach SPJ był w całości lub w części niekwalifikowalny, ponieważ nie był utrzymany w dobrej kulturze rolnej, nie był w głównej mierze użytkowany rolniczo lub beneficjent nie spełniał wymagań, ponieważ nie prowadził żadnej działalności rolniczej na danej działce;
- c) Portugalia przyznała uprawnienia do płatności i wypłaciła płatności w ramach SPJ rolnikom, którzy zadeklarowali obszary położone na gruntach „baldio”. Grunty te należą zazwyczaj do państwa i są to zazwyczaj bardzo słabe pastwiska, w większości pokryte krzewami i drzewami. Nie ma ograniczeń w zakresie dozwolonej ilości drzew na tego typu gruncie, a rolnicy nie są zobowiązani do utrzymywania go w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC). W 2007 r. Portugalia wypłaciła 3,5 mln euro za grunty „baldio”. We Włoszech stwierdzono, że obszary uznane za pastwiska trwale podlegające płatnościom SPJ były większe niż część kwalifikowalna faktycznie pokryta trawą lub uprawami zielnymi;

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Komisja podejmie działania następcze w tej sprawie w toku procedury rozliczenia zgodności.

5.25. Komisja na podstawie własnych wyników audytu rozpoczęła już za pośrednictwem pisma z sierpnia 2006 r. rozliczenie zgodności w odniesieniu do takich samych ustaleń.

5.26.

- a) Kary nałożone na Portugalię były zbyt surowe: nie występuje tu ryzyko dla funduszu.
- b) Komisja na podstawie własnych wyników audytu rozpoczęła już za pośrednictwem pism z lipca 2007 r. i kwietnia 2008 r. rozliczenie zgodności w odniesieniu do takich samych ustaleń.

W odniesieniu do sprawy „nowych beneficjentów”, wspomnianej w rocznym sprawozdaniu Trybunału za rok 2006, Komisja uruchomiła specjalne badania dotyczące tych państw członkowskich, które wybrały modele regionalne i których może dotyczyć sprawa poruszona przez Trybunał. Audyty te nadal trwają, zaś ryzyko dla funduszu zostanie objęte korektami finansowymi. Ponadto sprawa wyłączenia pewnych beneficjentów z płatności bezpośrednich została również poruszona we wnioskach Komisji dotyczących oceny funkcjonowania.

- c) W odniesieniu do Portugalii Komisja bada tę kwestię w ramach procedury rozliczenia zgodności. W odniesieniu do Włoch Komisja na podstawie własnych wyników audytu rozpoczęła już rozliczenie zgodności w odniesieniu do takich samych ustaleń.

⁽²⁰⁾ Punkty 5.25–5.27.

UWAGI TRYBUNAŁU

- d) dokonano płatności na rzecz 275 rolników we Francji i 33 w Hiszpanii (Andaluzja), którzy nie utrzymali uprawnień do płatności; nie podjęto działań naprawczych.

Płatności bezpośrednie powiązane z wielkością produkcji

5.27. Płatności bezpośrednie powiązane z wielkością produkcji, zarządzanie którymi odbywa się w ramach systemu IACS, wyniosły w 2007 r. około 5 500 mln euro. W przypadku programów dotyczących zwierząt hodowlanych, systemy zasadniczo działają w sposób zadowalający, odzwierciedlając wiarygodność systemu IACS w tym względzie. Jednakże Trybunał stwierdził szereg uchybień systemowych w kontrolach administracyjnych i kontrolach na miejscu w zakresie pomocy obszarowej (zob. **załącznik 5.1.1**):

- a) uchybienia w kontrolach administracyjnych prowadzące do błędów, takich jak: błędne wprowadzanie danych z wniosków (Grecja), płatności z wielu niekompatybilnych programów pomocowych na tę samą działkę (Włochy), a także nieprawidłowe stosowanie kar i sankcji, co prowadzi do nadpłat (Grecja, Włochy, Hiszpania i Portugalia);
- b) brak dokumentacji, która wskazywałaby powody wybrania takich a nie innych kryteriów analizy ryzyka oraz brak dokonywanej przez agencje płatnicze rocznej, ponownej oceny parametrów ryzyka na potrzeby wytypowania do kontroli na miejscu 5 % gospodarstw (Portugalia, Hiszpania).

5.28. Przeprowadzone przez Trybunał kontrole sprawdzające ujawniły szereg uchybień w jakości kontroli na miejscu i pozwoliły wskazać niekwalifikowalne powierzchnie lub działki, które powinny zostać wykluczone przez krajowych inspektorów (Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia). We Włoszech pewien rolnik otrzymał płatności do działki porośniętej drzewami pistacjowymi. Chociaż działka została skontrolowana na miejscu przez władze włoskie w 2005 r., kontrola Trybunału wykazała, że działka ta jest od dłuższego czasu działką leśną i w związku z tym nie kwalifikuje się do pomocy.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- d) Zgodnie z informacjami posiadanymi przez Komisję różnice stwierdzone przez Trybunał w przypadku Francji wynikają z różnic w parametrach ekstrakcji dwóch dokumentów porównywanych przez Trybunał i w rzeczywistości nie dokonano żadnych płatności na rzecz rolników nieposiadających uprawnień. W przypadku Hiszpanii nie dokonano żadnych płatności na rzecz rolników bez uprawnień. W niemal wszystkich przypadkach rolnicy ci uprzednio złożyli wnioski o sprostowanie, które w momencie realizacji płatności nadal pozostawały nierozpatrzone. W przypadku wycofania uprawnień agencja płatnicza żądała zwrotu środków.

5.27. W odniesieniu do tabeli 5 Komisja nie zgadza się z oceną Trybunału dotyczącą systemów we Włoszech.

Jak stwierdził Trybunał, większość z ujawnionych słabych punktów systemu została wykryta również w ramach rozliczania rachunków przez Komisję. Zostały też podjęte odpowiednie działania następcze.

- a) W odniesieniu do niewłaściwego zastosowania sankcji w przypadku Włoch, Hiszpanii i Portugalii Komisja, na podstawie własnych wyników audytu, rozpoczęła już rozliczenie zgodności.
- b) Potrzeba dokonywania oceny rocznej została określona w rozporządzeniu (WE) nr 796/2004. W ramach prowadzonych przez siebie audytów Komisja dokonuje przeglądu poprawy analizy ryzyka zarówno na przestrzeni lat, jak i pod względem skuteczności w danym roku. W przypadku stwierdzenia ciągłych uchybień w funkcjonowaniu analizy ryzyka, narażających fundusz na ryzyko, państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia działań naprawczych. W takiej sytuacji stosuje się również rozliczenie zgodności.

Ponadto Komisja dokonała uproszczenia rozporządzenia i począwszy od 2008 r., czynniki ryzyka nie są już określone w rozporządzeniu Komisji.

5.28. Komisja przeprowadza audyt systemów kontrolnych państw członkowskich, zaś uchybienia, które narażają fundusz na ryzyko są przedmiotem działań następczych w ramach rozliczenia zgodności. Dzieje się tak w przypadku państw członkowskich, które wymienia Trybunał.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Systemy nadzoru i kontroli w IACS

5.29. Jak wskazano w pkt 5.19, skuteczność systemów nadzoru i kontroli włączonych do IACS stanowi kluczowy element ogólnej skuteczności systemu. Dotyczy to każdego z najważniejszych programów pomocowych objętych systemem IACS. Ogólną ocenę wiarygodności systemu w skontrolowanych państwach członkowskich (w zakresie obu głównych programów: odpowiednio SPJ i płatności bezpośrednich powiązanych z wielkością produkcji) przedstawiono w **załączniku 5.1.2** oraz w **załączniku 5.1.1**.

5.30. *Kontrole administracyjne w celu ustalenia kwalifikowalności powierzchni: skuteczność kontroli administracyjnych zależy od jakości informacji zapisanych w Systemie Identyfikacji Działek Rolnych (LPIS ⁽²¹⁾), wykorzystania komputerowych technik informacji geograficznej w odniesieniu do graficznej części LPIS, czyli Systemu Informacji Przestrzennej (SIP) oraz wykorzystania aktualnych lotniczych lub satelitarnych ortofotomap:*

- a) na podstawie kontroli administracyjnych w Wielkiej Brytanii (Anglia) nie można uzyskać pewności, że pomoc UE jest prawidłowo wypłacana. Wielka Brytania (Anglia) nie korzysta z możliwości stosowania lotniczych lub satelitarnych ortofotomap jako wsparcia dla SIP. Angielski LPIS nie zawsze zawiera informacje o powierzchni kwalifikowalnej działek referencyjnych;
- b) w Grecji kontrole administracyjne są również nieodpowiednio prowadzone, baza LPIS jest niekompletna i zawiera poważne błędy w numerach referencyjnych działek;
- c) we Francji i w Niemczech agencje płatnicze w niedostatecznym stopniu odejmują niekwalifikowalne elementy widoczne na ortofotomapach od obszarów kwalifikowalnych wprowadzonych do bazy LPIS i nie uzupełniają na bieżąco swoich baz LPIS danymi na temat wyników kontroli na miejscu. W Portugalii aktualizacja jest dokonywana ze znacznymi opóźnieniami. Francja i Szwecja wykorzystują ortofotografie, z których niektóre mają więcej niż pięć lat;
- d) we Francji, Portugalii i Szwecji kwalifikowalność gruntów deklarowanych w celu uruchomienia uprawnień z tytułu odłogowania ⁽²²⁾ nie jest rzetelnie weryfikowana.

5.29. Komisja nie podziela ogólnej oceny skuteczności systemu IACS przedstawionej w tabeli 5 w odniesieniu do Francji, Niemiec i Zjednoczonego Królestwa.

5.30. Jakość systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) ma faktycznie znaczenie kluczowe. Komisja wraz z Wspólnym Centrum Badawczym (WBC) nieprzerwanie prowadzi prace nad zastosowaniem najlepszych środków technicznych w celu aktualizacji systemu LPIS w państwach członkowskich, a co za tym idzie, optymalizacji skuteczności kontroli administracyjnych.

- a) Wykorzystanie ortofotografii nie jest wymagane prawem. W odniesieniu do innych uchybień w systemie LPIS-GIS w Anglii zgłaszanych przez Trybunał Komisja, na podstawie własnych wyników audytu, rozpoczęła już rozliczenie zgodności.
- b) Uchybienia systemu LPIS w przypadku Grecji są regularnie przedmiotem decyzji dotyczących zgodności. Na żądanie Komisji władze greckie przyjęły plan działania, w którym przewidziano między innymi wdrożenie nowego systemu LPIS-GIS do dnia 31 grudnia 2008 r.
- c) Ustalenia, do których odnosi się Trybunał, zostały również potwierdzone w ramach audytów prowadzonych przez Komisję. Państwom członkowskim zalecono podjęcie działań naprawczych, zaś w celu zabezpieczenia się przed ryzykiem finansowym związanym z tymi uchybieniami uruchomiono rozliczenie zgodności.
- d) Komisja zapewni podjęcie odpowiednich działań następczych pod kątem rozliczenia zgodności, po przekazaniu jej przez Trybunał wszelkich odnośnych informacji.

⁽²¹⁾ LPIS jest bazą danych, w której zapisane są wszystkie obszary rolne państwa członkowskiego wraz z unikalnymi numerami identyfikacyjnymi.

⁽²²⁾ Ustalanie uprawnień z tytułu odłogowania określają przepisy art. 53 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kontrole prowadzone przez państwa członkowskie w ramach IACS i wyniki inspekcji

5.31. Wyniki inspekcji w ramach IACS zgłaszane Komisji przez agencje płatnicze, stanowią ocenę legalności i prawidłowości wniosków złożonych przez rolników i po raz pierwszy zostały zweryfikowane przez jednostki certyfikujące w 2007 r. Jednakże praca jednostek certyfikujących służąca weryfikacji i zatwierdzeniu statystyk IACS nie obejmuje swym zasięgiem beneficjentów końcowych. Także Komisja nie zweryfikowała wiarygodności tych statystyk. Ponadto, analiza pracy 28 jednostek certyfikujących wykonana przez Trybunał do celów takiej weryfikacji wykazała, że dwie jednostki certyfikujące wydały opinię negatywną, a jedna nie była w stanie ocenić sytuacji. Trybunał stwierdził następnie, że uzgodnienia przewidziane w stosownej wytycznej Komisji albo nie zostały w ogóle wykonane, albo nie zostały wykonane w przewidziany sposób, albo też przedstawione informacje nie pozwalały na wyciągnięcie wniosków na temat stosowności wykonanej pracy.

Rozwój obszarów wiejskich

5.32. Nieprecyzyjna definicja w prawie krajowym niektórych warunków kwalifikowalności i często skomplikowane zasady, szczególnie dotyczące działań agrośrodowiskowych, niekorzystnie wpływają na jakość kontroli sprawdzających przestrzeganie przez rolników stosownych wymogów. Ponownie okazało się, że kontrole te były prowadzone nieodpowiednio. Wykryte uchybienia to przede wszystkim:

- a) niewystarczające kontrole ważności ofert składanych w kontekście prywatnych zamówień. Przeprowadzone kontrole nie pozwoliły na uzyskanie wystarczającej pewności co do legalności wymaganych procedur przetargowych, co może w konsekwencji wpływać na kwalifikowalność projektu jako całości (Rumunia);

5.31. Począwszy od roku budżetowego 2007, Komisja w swoich wytycznych wymaga od jednostek certyfikujących dokonywania analizy skuteczności systemów kontroli wewnętrznej agencji płatniczych, w tym bardziej systematycznych kontroli na miejscu oraz weryfikacji i zatwierdzania danych statystycznych. W związku z tym Komisja wprowadziła w życie zalecenie Trybunału zawarte w sprawozdaniu rocznym dotyczącym roku budżetowego 2005 (pkt 5.46), zgodnie z którym jednostki certyfikujące są zobowiązane w szerszym zakresie weryfikować i zatwierdzać wyniki statystyczne.

Jeśli chodzi o rozszerzenie zasięgu prac na beneficjentów końcowych, jednostki certyfikujące dokonują przeglądu próbek sprawozdań z inspekcji terenowych oraz sprawdzają, czy dokonywane są wszelkie konieczne dostosowania we wnioskach (w wyniku kontroli) odnoszące się do danych dotyczących beneficjentów końcowych w systemie IACS.

W prawie 90 % przypadków jednostki certyfikujące dokonały oceny, wydając pozytywną decyzję wobec około 85 % z nich, co należy uznać za dopuszczalny wynik w pierwszym roku stosowania tego nowego wymogu w zakresie kontroli. Komisja przyznaje, że w tej dziedzinie istnieje możliwość udoskonalenia i w związku z tym zmieniła odpowiednio swoje wytyczne na rok budżetowy 2008.

Komisja systematycznie analizuje dane statystyczne IACS pod kątem spójności i zgodności z wymogami prawnymi. Rzetelność danych jest weryfikowana w toku prowadzonych przez Komisję audytów zgodności.

5.32. Jeśli chodzi o kwestię definicji warunków kwalifikowalności w prawodawstwie krajowym i ich złożoności, Komisja podziela opinię Trybunału, że w celu zmniejszenia ryzyka błędów i ograniczenia kosztów kontroli warunki te powinny być możliwie jak najprostsze. Jednakże szczególnie działania rolno-środowiskowe są z natury złożone i mogłyby zostać uproszczone jedynie w niewielkim stopniu bez podważania celu tych środków.

W odniesieniu do systemu kontroli podjęte zostały środki mające na celu wzmocnienie zasad kontroli w tym zakresie. Obecnie wszystkie kryteria kwalifikowalności muszą być możliwe do skontrolowania pod kątem weryfikowalnych wskaźników ustanawianych przez państwa członkowskie⁽⁷⁾. Ponadto Komisja opracowała wytyczne dotyczące weryfikowalności działań rolno-środowiskowych.

- a) Ustalenia, do których odnosi się Trybunał, będą przedmiotem działań następczych ze strony Komisji w ramach rozliczenia zgodności.

⁽⁷⁾ Artykuł 5 rozporządzenia (WE) nr 1975/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) brak kontroli krzyżowych ze szczegółowymi bazami danych (rzadkich ras) w celu potwierdzenia liczby zwierząt deklarowanych przez rolnika stanowiącej podstawę płatności agrośrodowiskowych (Francja);
- c) nieodpowiednia weryfikacja kwalifikowalnych obszarów w ramach działań agrośrodowiskowych, w przypadku gdy taki obszar nie odpowiada danym zawartym w bazie danych IACS. W rezultacie nie wszystkie warunki udzielania wsparcia można sprawdzić (Irlandia);
- d) brak systematycznej weryfikacji, czy szczegółowe zobowiązania agrośrodowiskowe dostosowane do gospodarstwa rolnego spełniają ogólne wymogi danego działania (np. maksymalny dozwolony poziom środków chemicznych);
- e) niepozwalające na wyciągnięcie wniosków i słabo udokumentowane kontrole administracyjne i kontrole na miejscu, połączone z nadmiernym zaufaniem do prawdziwości deklaracji składanych przez beneficjentów przed zatwierdzeniem ostatecznych płatności (Irlandia);
- f) nieodpowiednie uwzględnienie czynników ryzyka określonych w prawodawstwie UE przy doborze próby gospodarstw do kontroli na miejscu (Francja i Irlandia);
- g) nieodpowiednia weryfikacja istnienia prywatnego współfinansowania. Projekty były często zatwierdzane bez wymaganego certyfikatu instytucji finansowych, co zwiększało ryzyko, że fundusze UE zostaną wypłacone beneficjentom, którzy nie są w stanie zapłacić swojej części kosztów inwestycji (Rumunia);
- h) nieodpowiednia ścieżka audytu w projektach otrzymujących dopłaty do oprocentowania uniemożliwia identyfikację beneficjentów końcowych, którzy skorzystali ze środków UE. W konsekwencji kontrolerzy nie mogli zweryfikować, czy deklarowane kwoty były prawidłowe lub czy beneficjenci spełnili wszystkie wymogi kwalifikowalności (zob. również pkt 5.15 lit. b) — Francja).
- c) *Ustalenia, do których odnosi się Trybunał w lit. c), d) i e), będą przedmiotem działań następczych w ramach procedury zgodności.*
- f) *Komisja dokonała uproszczenia przepisów odnoszących się do parametrów ryzyka i począwszy od 2008 r., wskaźniki ryzyka nie są określone.*
- g) *Ryzyko jest łagodzone przez fakt, że do wniosku w sprawie każdego projektu przewidującego samofinansowanie załączony zostaje wyciąg bankowy z datą nie wcześniejszą niż pięć dni roboczych przed złożeniem wniosku o płatność.*
- h) *Komisja jest świadoma sprawy poruszonej przez Trybunał i uznaje znaczenie należytego zarządzania finansami w ramach programów dopłat do oprocentowania oraz istnienia odpowiedniej ścieżki audytu. Komisja, wraz z władzami francuskimi, prowadzi działania następcze w tej sprawie, które w odpowiednich przypadkach obejmują również czynności w ramach procedury rozliczenia rachunków.*

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kontrole ex post dopłat dla handlowców i przetwórców

5.33. W przypadku refundacji wywozowych, dopłat do przetworu i przetwórstwa oraz niektórych wydatków na rozwój obszarów wiejskich, państwa członkowskie zobowiązane są do realizacji rocznych programów kontroli po dokonaniu płatności w odniesieniu do dokumentacji handlowej. Państwa członkowskie muszą się upewnić, że transakcje miały faktycznie miejsce i zostały przeprowadzone prawidłowo, a także podjąć działania zmierzające do odzyskania kwot utraconych w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań. Takie kontrole są przeprowadzane na mocy rozporządzenia (EWG) nr 4045/1989. Komisja pełni rolę nadzorczą i koordynującą.

5.34. W 2007 r. terminowość realizacji programu kontroli uległa poprawie. Niemniej jednak, ze wszystkich wcześniejszych okresów kontrolnych, począwszy od okresu 2000/2001, pozostaje nadal do wykonania niewielka liczba kontroli ⁽²³⁾. Rodzi to ryzyko nieodpowiedniej realizacji tych kontroli, ponieważ beneficjent ma prawny obowiązek przechowywania odpowiedniej dokumentacji jedynie przez ograniczony czas, a w trakcie okresu kontrolnego sprawdzane są zazwyczaj płatności sprzed 2 lat. Oznacza to, że zaległe kontrole z okresu 2000/2001 dotyczą płatności zrealizowanych nawet w okresie 1998/1999. Ponadto wyniki przeprowadzonych kontroli dotyczących płatności z okresu 2006/2007 nie zostaną udostępnione Komisji aż do dnia 31 grudnia 2009 r.

5.35. Trybunał odnotował ograniczony zasięg kontroli rozwoju obszarów wiejskich zarówno na szczeblu Komisji, jak i państw członkowskich, pomimo że na rozwój obszarów wiejskich przypada w okresie kontrolnym 2006/2007 11 % wydatków w ramach rozporządzenia i 57 % wszystkich zgłoszonych potencjalnych nieprawidłowości.

5.36. Dokonana przez Trybunał analiza sprawozdań jednostek certyfikujących wykazała również potrzebę poprawy prowadzonej przez agencje płatnicze weryfikacji działań podejmowanych w następstwie zgłoszenia potencjalnych nieprawidłowości i sprawozdawczości na ten temat.

5.34. Na szczeblu wspólnotowym (na podstawie sprawozdań z kontroli w latach 2006/2007) osiągnięto wymaganą minimalną liczbę kontroli dla każdego z poprzednich okresów kontroli, z wyjątkiem lat 2002/2003 i 2004/2005. Wiązało się to głównie z zaległościami we Włoszech.

Zgodnie z informacjami otrzymanymi od władz włoskich dnia 29 maja 2008 r. w każdym z poprzednich okresów kontroli osiągnięto minimalną wymaganą ilość kontroli na szczeblu wspólnotowym. Jednakże obowiązek wyeliminowania przez państwa członkowskie zaległości pozostaje w mocy.

5.35. W 2007 r. dział zajmujący się rozwojem obszarów wiejskich przeprowadził głównie audyty środków nieobjętych rozporządzeniem (EWG) nr 4045/89, np. działań rolno-środowiskowych. Jednakże na początku roku 2008 dział odpowiedzialny za horyzontalne aspekty rozporządzenia (WE) nr 4045/89 przeprowadził wraz z działem rozwoju obszarów wiejskich w ramach programu prac na rok 2007 dwie misje dotyczące rozwoju obszarów wiejskich.

Co ważniejsze, na szczeblu państw członkowskich około 18 % kontroli przeprowadzonych ogółem w roku audytowym 2006/2007 dotyczyło środków rozwoju obszarów wiejskich; taki poziom kontroli uznaje się za odpowiedni.

5.36. Jeśli chodzi o agencje płatnicze, jednostki certyfikujące dokonały oceny w 90 % wskazanych przypadków. W 80 % przypadków wydano pozytywną opinię w sprawie działań następczych podejmowanych przez agencje płatnicze.

Zmienione wytyczne przedstawione państwom członkowskim na rok budżetowy 2008 uwzględniają wnioski Trybunału.

⁽²³⁾ Na koniec 2007 r. z planowanych prawie 20 000 kontroli w sumie nie zakończono 916 kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Refundacje wywozowe

5.37. Refundacje wywozowe są wypłacane eksporterom produktów rolnych UE w celu wyrównania różnicy między cenami na rynku wewnętrznym UE a cenami na rynku światowym. W 2007 r. wypłacono 1 455 mln euro, o 42 % mniej niż w roku poprzednim, w związku z wyborami dokonanymi w ramach realizowanej polityki w kontekście ostatnich reform WPR, jak również w związku ze wzrostem cen na rynkach światowych. Rozporządzenie (EWG) nr 386/90 nakłada na państwa członkowskie obowiązek bezpośredniego skontrolowania 5 % wywożonych produktów w celu upewnienia się, że zostały one prawidłowo opisane i uprawniają do uzyskania refundacji wywozowej. Państwa członkowskie muszą także prowadzić kontrole podmioty w miejscu wyprowadzenia towarów poza obszar celnego UE, jeżeli miejsce to jest inne niż to, gdzie przedstawiono towary do kontroli bezpośredniej. Komisja ma obowiązek monitorowania jakości i liczby tych kontroli.

5.38. W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 4/2007 ⁽²⁴⁾ Trybunał wskazał na uchybienia w kontrolach bezpośrednich i kontrolach podmioty przesyłek towarów objętych refundacjami. W odpowiedzi na przedstawione zalecenia Rada i Komisja podjęły bezzwłoczne działania polegające na zmianie odpowiednich przepisów ⁽²⁵⁾. Jednakże uchybienie polegające na możliwości powtórnego przyjęcia na terytorium UE wywiezionych towarów transportowanych uprzednio „nieregularną” linią żegludową nie zostało jeszcze usunięte.

Stosowane przez Komisję procedury rozliczania rachunków

5.39. Z uwagi na to, że zarządzanie wydatkami na rolnictwo jest na ogół podzielone pomiędzy państwa członkowskie i Komisję, pomoc jest wypłacana przez państwa członkowskie, które uzyskują następnie od Komisji zwrot poniesionych wydatków. Te zwroty środków traktowane są jako zaliczki, chociaż są zgłaszane jako płatności w sprawozdaniu finansowym przedkładanym przez Komisję. Ostateczna akceptacja wydatków odbywa się w drodze dwuetapowej procedury zwanej „rozliczaniem rachunków”. Na te dwa etapy składają się wydawane przez Komisję roczne decyzje finansowe oraz wieloletnie decyzje o zgodności.

5.37. Jakość i liczba zarówno kontroli bezpośrednich, jak i kontroli podmioty podlegają weryfikacji poprzez kontrolę na miejscu oraz analizę szczegółowych danych rocznych dostarczanych przez wszystkie państwa członkowskie.

5.38. Komisja jest zdania, że jeśli ustalono, iż produkty objęte refundacją opuściły obszar celny w ciągu 60 dni, reszta drogi do kraju trzeciego będącego krajem przeznaczenia odbywa się na terytorium międzynarodowym bądź terytorium kraju trzeciego, co może obejmować przeładunek zgodnie z art. 9 lub 10 rozporządzenia (WE) nr 800/1999, wraz z tranzytem przez obszar celny Wspólnoty pod nadzorem celnym, co po rozszerzeniach UE od 2004 r. jest bardziej prawdopodobne. Z prawnego punktu widzenia nie jest możliwe, aby dane towary lub produkty pozostawały na obszarze celnym w ramach innej procedury celnej, mimo uzyskania refundacji.

5.39. Zwroty środków dokonywane przez Komisję państwom członkowskim stanowią, według przepisów, miesięczne płatności, a nie zaliczki ⁽⁸⁾.

⁽²⁴⁾ Przyjęte przez Trybunał dnia 21 czerwca 2007 r (Dz.U. C 252 z 26.10.2007, s. 1).

⁽²⁵⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 14/2008 (Dz.U. L 8 z 11.1.2008, s. 1) oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 159/2008 (Dz.U. L 48 z 22.2.2008, s. 19).

⁽⁸⁾ Zgodnie z art. 5 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 1258/1999 „Środki finansowe wymagane do pokrycia wydatków [...] są udostępniane państwom członkowskim przez Komisję w drodze zaliczki [...]”. Jednakże rozporządzenie Rady (WE) nr 1258/1999 zostało uchylone rozporządzeniem nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej i art. 14 ust. 1 zmieniającym art. 5 ust. 1 akapit pierwszy stanowi, że „Środki niezbędne do finansowania wydatków [...] zostają przekazane przez Komisję do dyspozycji państw członkowskich w formie miesięcznych zwrotów, zwanych dalej »płatnościami miesięcznymi«, na podstawie wydatków dokonanych przez akredytowane agencje płatnicze w danym okresie referencyjnym”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Finansowe rozliczenie rachunków

5.40. Dnia 30 kwietnia 2008 r. Komisja podjęła trzy decyzje dotyczące finansowego rozliczenia rachunków w odniesieniu do wydatków w ramach EFRG, EFRROW i PIROW i rozliczyła rachunki wszystkich agencji płatniczych poza wymienionymi w **załączniku 5.3**. Decyzje te są oparte na poświadczeniach przedstawionych przez niezależnych audytorów (jednostki certyfikujące). Kontrola Trybunału nie doprowadziła do wykrycia przypadków, gdzie wydatki rozliczone przez Komisję powinny były zostać odrzucone (wyłączone z rachunków) na mocy decyzji dotyczących finansowego rozliczenia rachunków.

5.41. Decyzje finansowe dotyczą jednak jedynie prawdziwości, kompletności i poprawności rachunków agencji płatniczych. Legalność i prawidłowość płatności leżących u podstaw tych rozliczeń („kwestie zgodności”) nie leżą w zakresie prowadzonych przez jednostki certyfikujące badań bezpośrednich, a wnioski o pomoc UE nie są zwykle sprawdzane przez jednostki certyfikujące na miejscu. Decyzje finansowe nie oznaczają zatem, że „rozliczone” wydatki są wolne od nieprawidłowych płatności.

5.42. W 2007 r. rozszerzono zakres prac jednostek certyfikujących. Oprócz realizacji nowych zadań związanych z weryfikacją i zatwierdzaniem statystyk IACS (zob. pkt 5.31), jednostki te są zobowiązane do wydawania opinii dotyczących oświadczeń dyrektorów agencji płatniczych oraz procedur kontroli wewnętrznej. Kontrola Trybunału wykazała, że wartość dodana tych nowych elementów jest jak dotąd ograniczona. Ponadto w trzech przypadkach stwierdzono nierozstrzygniętą sprzeczność pomiędzy oświadczeniem dyrektora agencji płatniczej a opatrzonym zastrzeżeniami poświadczeniem z kontroli, wydanym przez jednostkę certyfikującą.

5.41. Wiarygodność audytu nie ogranicza się jedynie do kwestii księgowych. Każde poświadczenie zawiera również opinię dotyczącą funkcjonowania wewnętrznego systemu kontroli agencji płatniczej w danym roku budżetowym i w takim ujęciu poddawane ocenie są również kontrole na miejscu.

Ponadto jednostki certyfikujące dostarczają również osobną opinię dotyczącą oświadczenia o wiarygodności („DAS”), przedstawianą przez dyrektora każdej z agencji płatniczych, jak również analizę skuteczności kontroli na miejscu oraz dokładności statystyk inspekcyjnych.

5.42. Wraz z innymi elementami, o których mowa we wnioskach Trybunału, weryfikacja i zatwierdzanie przez jednostki certyfikujące wprowadzone w wyniku zaleceń Trybunału zawartych w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2005 (pkt 5.46) oraz 2006 (pkt 5.8) stanowią pozytywny krok w kierunku dalszej poprawy rozliczalności agencji płatniczych i prowadzą do większej odpowiedzialności za wyniki kontroli i do zwiększenia ich przejrzystości. Zostało to również potwierdzone na konferencji dyrektorów agencji płatniczych oraz przez niezależne jednostki certyfikujące.

Każda jednostka certyfikująca przeprowadza analizę i sporządza sprawozdanie dotyczące tego, w jakim stopniu każda agencja płatnicza spełnia kryteria akredytacji określone w rozporządzeniu (WE) nr 885/2006 oraz wydaje swoją opinię. Różnice opinii między DAS a jednostką certyfikującą wskazują na wartość dodaną opinii dotyczących DAS w zakresie, w jakim jednostka certyfikująca ocenia DAS w świetle własnej pracy kontrolnej, zgodnie z ustaleniami. Trzy wspomniane agencje płatnicze są obecnie w okresie próby. W przypadku pozostałych 79 agencji obydwa dokumenty były spójne.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.43. Mimo że hiszpańskie agencje płatnicze w tym roku po raz pierwszy dokonują płatności w ramach SPJ, hiszpańskie jednostki certyfikujące nie włączyły do swoich prac wymaganej weryfikacji uprawnień do płatności.

5.44. Na podstawie analizy pracy jednostek certyfikujących ⁽²⁶⁾ Trybunał ponownie wyraża ⁽²⁷⁾ swoje wątpliwości co do poprawności pozycji należności: dwie jednostki certyfikujące opatrzyły swoje poświadczenia zastrzeżeniami, a 15 wskazało na uchybienia w procedurach zarządzania należnościami w agencjach płatniczych; 12 jednostek certyfikujących nie przedstawiło wystarczającej ilości informacji na temat wykonanej pracy, a dwie nieodpowiednio zbadały rozliczenia. Chociaż Komisja wszczęła procedurę zastosowania środków naprawczych ⁽²⁸⁾ wobec zgłoszonych uchybień, to wpływ finansowy tych działań nie jest jeszcze znany. Ponadto Trybunał zauważa, że stosowanie rozbieżnej polityki w zakresie daty uznania należności przez agencje płatnicze skutkuje niespójną prezentacją ogólnej wartości należności.

5.45. W swojej odpowiedzi na sprawozdanie roczne Trybunału za rok 2006 ⁽²⁹⁾ Komisja zobowiązała się do przeprowadzenia dalszych badań dotyczących kwot ujętych w tabelach dłużników i zapisanych w ciężar budżetu UE na podstawie pierwszej decyzji o finansowym rozliczeniu rachunków za rok 2006, podjętej w dniu 27 kwietnia 2007 r. Trzy kontrole Komisji przeprowadzone w 2007 r. objęły około 7 % kwot objętych tą decyzją o finansowym rozliczeniu rachunków.

Rozliczenie zgodności rachunków

5.46. Decyzje o zgodności są podejmowane przez Komisję na podstawie dodatkowej weryfikacji wydatków deklarowanych przez państwa członkowskie. Weryfikacja ta obejmuje kilka lat i ma na celu wyłączenie wydatków z finansowania UE, jeśli Komisja stwierdzi, że wydatki „nie zostały dokonane zgodnie z zasadami UE” ⁽³⁰⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.43. Jednostki certyfikujące dokonały sprawdzenia danych przedstawionych przez wspólnoty autonomiczne do obliczenia uprawnień, jednak nie obejmowało ono obliczeń przeprowadzonych całościowo na szczeblu krajowym. Komisja dokonała zmiany swoich wytycznych na rok budżetowy 2008 w celu sprecyzowania, że jeśli system jest zarządzany centralnie na szczeblu krajowym, ale centralna agencja płatnicza nie zarządza SPJ (jak ma to miejsce w Hiszpanii), nie zmienia to faktu, że jednostka certyfikująca centralnej agencji płatniczej musi uwzględnić tę część w swoim sprawozdaniu.

5.44. Komisja uważa, że w co najmniej jednym z dwóch wskazanych przypadków w rzeczywistości przeprowadzono wystarczające działania. Komisja uważa również, że uzyskała wystarczające informacje dotyczące dłużników dla celów rozliczeniowych i księgowych. W żadnym przypadku nie stwierdzono, że skutki finansowe mają istotny wpływ na poziomie całościowego rachunku (a więc i w stosunku do decyzji).

Komisja przyznaje jednakże, że możliwe są udoskonalenia w tej dziedzinie i w związku z tym odpowiednio zmieniła swoje wytyczne na rok budżetowy 2008. Będzie także nadal uważnie monitorowała sytuację (za pośrednictwem siedmiu misji audytowych w agencjach płatniczych oraz sześciu misji audytowych w jednostkach certyfikujących w 2008 r.).

5.45. W 2007 r. przeprowadzono dwie kontrole dotyczące zadłużenia we włoskiej agencji płatniczej AGEA. Decyzja o rozliczeniu rachunków AGEA, które były wyłączone w roku budżetowym 2006, została podjęta dnia 30 kwietnia 2008 r. Oznacza to, że audyty przeprowadzone w 2007 r. obejmowały około 41 % kwot uwzględnionych w pierwszej i drugiej decyzji o rozliczeniu za rok budżetowy 2006 (druga decyzja została podjęta po kontroli przeprowadzonej przez Trybunał).

⁽²⁶⁾ Załącznik III do rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 (Dz.U. L 171 z 23.6.2006, s. 90).

⁽²⁷⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 5.61.

⁽²⁸⁾ Artykuł 11 rozporządzenia (WE) nr 885/2006.

⁽²⁹⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 5.61.

⁽³⁰⁾ Artykuł 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

5.47. W swoim sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006, a także w sprawozdaniach za lata wcześniejsze Trybunał wskazywał na ograniczenia, jakie są po części nieodłącznie związane z systemem rozliczeń, takie jak retroaktywny i wieloletni charakter rozliczania zgodności rachunków oraz na fakt, że to państwa członkowskie, a nie beneficjenci końcowi, są w rzeczywistości obciążane korektami finansowymi. Ponadto metoda stosowana przez Komisję do celów obliczania korekt wynikających z rozliczenia zgodności rachunków, w dużej mierze ryczałtowa, oznacza, że brak jest wyraźnego związku pomiędzy odzyskanymi tą drogą kwotami a rzeczywistymi kwotami nieprawidłowych płatności⁽³¹⁾. Istnienie tych ograniczeń ponownie stwierdzono w 2007 r.

5.48. W wyniku kontroli decyzji o zgodności podjętych w 2007 r., Trybunał stwierdził, że:

- a) dochodziło do przypadków, kiedy nie wyłączono z finansowania przez UE wydatków, które powinny były zostać wyłączone, ponadto wydatki nie były obejmowane kontrolą zgodności w terminie, który pozwoliłby na odzyskanie pełnej kwoty ewentualnych stwierdzonych nieprawidłowości;

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.47. To, co Trybunał określa mianem ograniczeń jest nieodłącznie związane z systemem ustanowionym w prawodawstwie wspólnotowym i Trybunał nie wyrażał w tej kwestii sprzeciwu w kontekście przyjęcia rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005.

Podczas gdy skutki finansowe są określane dopiero po zakończeniu procedur, wstępne ustalenia audytów przeprowadzanych przez Komisję w danym roku są znane już z końcem tego roku. Ponieważ audyty dotyczą systemów zarządzania i kontroli, nie tylko dostarczają informacji na temat wydatków objętych audytem, ale również pośrednio na temat przyszłych wydatków. Co więcej, zwykle korekty uwzględniają wydatki dokonane po terminie audytu i stąd nie są wyłącznie retroaktywne.

Rozliczenie zgodności ma na celu wykluczenie z finansowania wspólnotowego wydatków poniesionych niezgodnie z przepisami wspólnotowymi. Natomiast nie jest to mechanizm, za pośrednictwem którego odzyskiwane są nieprawidłowe płatności na rzecz beneficjentów, za co zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego wyłączną odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie.

W przypadkach, w których nienależne płatności na rzecz beneficjentów mogą być wykryte w wyniku rozliczenia zgodności, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia działań następczych polegających na odzyskaniu płatności od tych beneficjentów. Jednakże nawet w sytuacji, w której odzyskanie płatności beneficjentów nie jest konieczne, ponieważ korekty finansowe dotyczą jedynie uchybień w systemie zarządzania i kontroli państw członkowskich, a nie nienależnych płatności, korekty te stanowią istotny środek poprawy systemów państw członkowskich, a tym samym również zapobiegania nieprawidłowym płatnościom lub ich wykrywania i odzyskiwania ich od beneficjentów.

Metoda zryczałtowana uwzględnia dotkliwość wad w krajowych systemach kontroli w celu odzwierciedlenia ryzyka finansowego dla Wspólnoty. Dlatego też Komisja uważa ją za ważny element łączący między tym rodzajem korekty a kwotą nieprawidłowych płatności na rzecz beneficjentów końcowych.

5.48.

- a) Komisja uważa, że wydatki, które zostały wyłączone z finansowania wspólnotowego w wyniku audytów zgodności, są wystarczające do pokrycia ryzyka dla funduszy.

Przepis prawny, który ogranicza możliwość dokonania korekt finansowych w czasie (zasada 24 miesięcy), stanowi świadomy wybór prawodawcy wspólnotowego w celu zagwarantowania państwom członkowskim pewności prawnej. Nieodłącznie przy stosowaniu tej zasady jest, że pewne wydatki, mimo że mogą być obciążone błędem, nie mogą podlegać korektom finansowym. Komisja wielokrotnie proponowała rozszerzenie tego limitu czasowego, jednak jej wnioski zostały odrzucone zarówno przez Radę, jak i Parlament Europejski.

⁽³¹⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 5.63.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) w przypadku dwóch zbadanych korekt, pomiędzy pierwszą kontrolą a wydaniem decyzji o zgodności upłynęło sześć lat, a w związku z tym niekwalifikowalne wydatki zostały wyłączone dopiero na końcu tej procedury.

Obszary polityki: środowisko, rybołówstwo, ochrona zdrowia i konsumentów

5.49. Środowisko, rybołówstwo i gospodarka morską oraz ochrona zdrowia i konsumentów to obszary, którymi Komisja zarządza w ramach odrębnych systemów kontroli. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola tych obszarów polityki wykryła następujące uchybienia systemowe:

- a) w zakresie działań środowiskowych, projekty finansowane z głównego funduszu (projekty LIFE) zawierały wydatki niekwalifikowalne, przy czym nadal utrzymywały się znaczne opóźnienia w prowadzeniu kontroli. Sytuacja poprawiła się jednak w 2007 r. W rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska (DG ENV) na uchybienia te zwrócono uwagę poprzez przedstawienie szczegółowego zastrzeżenia;
- b) w obszarze rybołówstwa brak odpowiednich przepisów prawnych i słabe udokumentowanie wydatków związanych z gromadzeniem danych do celów zarządzania zasobami rybnymi zwiększa ryzyko wystąpienia nieprawidłowych płatności. Z drugiej strony na zobowiązania wynikające z przedłużenia poszczególnych dwustronnych porozumień w sprawie połowów nie przydzielono we właściwym czasie środków;

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Oba przypadki przytoczone przez Trybunał były bardzo złożone i nie są reprezentatywne dla prac Komisji w zakresie rozliczenia zgodności.

5.49.

- b) Przepisy prawne, do których odwołuje się Trybunał w zakresie gromadzenia danych w ramach zarządzania rybołówstwem, zostały zmienione w 2008 r.⁽⁹⁾ Odpowiednie rozporządzenie wdrażające i decyzja Komisji zostaną przyjęte w trakcie 2008 r. Nowa podstawa prawna zawiera wyraźne zasady i powinna stanowić odpowiedź na wątpliwości Trybunału. W odniesieniu do obecnej sytuacji ustanowiono procedury mające na celu rozwiązanie problemu słabych punktów w zakresie dokumentacji wskazanych przez Trybunał.

Zobowiązania budżetowe obejmujące umowy połowowe mogą zostać zaciągnięte dopiero po przyjęciu podstawy prawnej (decyzja lub rozporządzenie Rady). Wyjaśnia to dlaczego, w sytuacji, w której przyjęcie podstawy prawnej nie było możliwe przed tymczasowym wejściem w życie nowego protokołu (jest to częsty przypadek, nawet mimo długich terminów przewidzianych na proces negocjacji i przyjęcia), zobowiązania budżetowe następują po powstaniu zobowiązań prawnych (tymczasowe stosowanie nowego protokołu). Komisja będzie nadal analizować możliwość stosowania alternatywnych procedur w celu uwzględnienia uwag Trybunału, przy jednoczesnej świadomości szczególnych ograniczeń związanych z umowami połowowymi.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Rady nr 199/2008.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) w obszarze „ochrona zdrowia i konsumentów” realizowano płatności na działania w zakresie weterynarii pomimo braku wszystkich wymaganych dokumentów poświadczających.

Ogólne uwagi i zalecenia

5.50. Opierając się na wynikach prac kontrolnych, Trybunał stwierdził, że w transakcjach leżących u podstaw wydatków zadeklarowanych w ramach badanej grupy polityk, traktowanych jako całość, występuje istotny poziom błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości (zob. pkt 5.12 i 5.13).

ODPOWIEDZI KOMISJI

W dniu 24 czerwca Rada osiągnęła porozumienie polityczne dotyczące wniosku Komisji w sprawie zezwolenia na połowy dla jednostek Wspólnoty poza wodami Wspólnoty. Nowe rozporządzenie przewiduje ciągłość działalności połowowej na zasadach przejściowych, przed formalnym przyjęciem nowego protokołu przez Radę.

- c) Trybunał wypowiada się na temat przyjmowania szczepionek i testów, dla których Komisja nie wymagała pisemnego potwierdzenia dostarczenia. Niezależnie od tego, Komisja — na podstawie swoich kontaktów z państwami członkowskimi oraz wewnętrznych procedur kontroli (włącznie z podpisaniem „Conforme aux faits” przez dwóch pracowników) — uważa, że ów brak formalnej dokumentacji związanej z otrzymaniem tych towarów i testów nie naraża płatności na ryzyko.

Ostatnio przyjęta została decyzja Komisji ⁽¹⁰⁾ wzmacniająca wymogi dotyczące sprawozdawczości finansowej ustanowione w decyzji Komisji 2002/677/WE.

5.50–5.51. Komisja pragnie zapewnić skuteczność systemów nadzoru i kontroli w wykrywaniu i korygowaniu nieprawidłowości, przy uwzględnieniu kosztów i korzyści z kontroli, które muszą być przeprowadzane na miejscu.

Jeśli chodzi o rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, Komisja pragnie zwrócić uwagę na stwierdzenie Trybunału mówiące o tym, że ogólny poziom błędów nie różni się zasadniczo od poziomu stwierdzonego w zeszłym roku, o którym mowa w poświadczeniu wiarygodności za rok 2006. Dane statystyczne z kontroli otrzymane od państw członkowskich pokazują również, że wskaźnik błędów na szczeblu beneficjentów końcowych w ramach EFRG (który odpowiada około 85 % całkowitych wydatków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich) znajduje się poniżej progu istotności.

Zintegrowany system zarządzania i kontroli (IACS), pokrywający większość wydatków na rolnictwo, jest skutecznym systemem służącym ograniczeniu ryzyka nieprawidłowych wydatków, pod warunkiem, że wprowadzono dokładne i wiarygodne dane, a system został prawidłowo wdrożony.

Wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w 2007 r., w odniesieniu do których prawdopodobne jest wykluczenie z finansowania przez Wspólnotę przez przyszłe decyzje dotyczące zgodności, szacuje się na kwotę 439 mln EUR wraz z 152 mln EUR odzyskanymi od beneficjentów końcowych.

⁽¹⁰⁾ Sanco 1182/2008 rev. 3.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.51. W ogólnej ocenie Trybunału systemy nadzoru i kontroli dla obszarów polityki omawianych w niniejszym rozdziale są częściowo skuteczne.

5.52. Trybunał stwierdza jednak, że IACS nadal skutecznie ogranicza ryzyko nieprawidłowych wydatków, jeśli jest właściwie stosowany oraz jeśli wprowadzane są dokładne i wiarygodne dane dotyczące płatności realizowanych w ramach SPJ na podstawie przyznanych uprawnień (zob. pkt 5.20 i 5.21). Niedawne wprowadzenie do SPJ systemów pomocy, takich jak system dotyczący oliwy z oliwek (zob. pkt 5.14), to pozytywna zmiana, chociaż w perspektywie krótkoterminowej może prowadzić do częstszego występowania błędów.

5.53. Około 20 % płatności skontrolowanych na poziomie beneficjentów końcowych okazało się płatnościami nieprawidłowymi, a niewielka część z nich miała duży wpływ finansowy. Ponadto Trybunał stwierdził błędy w interpretacji przepisów. Jeśli nie zostaną one skorygowane, to ich skumulowany efekt po kilku latach będzie znaczny.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z działalności za rok 2007 Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów jest przekonana, że jej transakcje nie są obciążone istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i prawidłowości. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi w sprawozdaniu z działalności za rok 2007, wskaźnik pozostałego błędów wynosi 1,6 %, czyli poniżej progu istotności równego 2 %.

Zgodnie ze sprawozdaniem z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej za rok 2007 można mieć wystarczającą pewność w zakresie prawidłowości i legalności wydatków Dyrekcji Generalnej ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej, a wykryte słabe punkty nie są wystarczająco istotne, by uzasadniały zastrzeżenie.

Dyrekcja Generalna ds. Środowiska dokonała szczególnych zastrzeżeń w sprawozdaniu rocznym z działalności w zakresie kwalifikowalności wydatków zadeklarowanych przez beneficjentów dotacji.

5.51. Jak wskazano w sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej za rok 2007 w części dotyczącej wniosków w sprawie skuteczności systemów kontroli wewnętrznej, istnieje wystarczająca pewność, że systemy kontroli wewnętrznej w tej Dyrekcji Generalnej funkcjonują w odpowiedni sposób.

W sprawozdaniu rocznym z działalności za rok 2007, kierownictwo Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska stwierdziło, że ma wystarczającą pewność co do ogólnego stanu kontroli wewnętrznej oraz zarządzania finansowego i operacyjnego w Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska. Wniosek ten został również potwierdzony przez wyniki analizy przeprowadzonej przez subdelegowanych urzędników zatwierdzających oraz analizy sprawozdań dla dyrektora generalnego dotyczących zarządzania, która została zlecona w styczniu 2008 r. Audyty przeprowadzone w 2007 r. przez jednostkę audytu wewnętrznego Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska nie ujawniły istotnych słabych punktów w naszych systemach kontroli finansowej ani też poważnych usterek w systemach zarządzania. Słabe punkty zasygnalizowane przez kierownictwo w 2007 r. miały związek ze szczególnymi okolicznościami i będą przedmiotem dalszych prac w 2008 r.

5.52–5.53. Audyty przeprowadzone przez służby Komisji wykazały, że zasadniczo obliczanie uprawnień do płatności zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującym prawodawstwem i że kontrole administracyjne oraz kontrole na miejscu funkcjonują sprawnie. Odnotowane przypadki wystąpienia problemów będą przedmiotem działań następczych w ramach rozliczenia zgodności.

Jeśli chodzi o częstotliwość i skutki błędów, dane statystyczne systemu IACS uzyskane od państw członkowskich (z wyjątkiem Grecji), zweryfikowane i zatwierdzone przez jednostki certyfikujące wskazują, że częstotliwość występowania błędów, włącznie z rokiem budżetowym 2007, stale spada, zaś wpływ finansowy błędów jest ograniczony do jedynie 0,83 % odnośnych wydatków.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.54. Choć systemy rozliczania rachunków (jak również kontrole po dokonaniu płatności) mają służyć wyłączeniu wydatków niezgodnych z przepisami UE, obecnie nie spełniają one tej roli na szczeblu płatności na rzecz beneficjentów końcowych. W rzeczywistości ciężar tych wydatków spada na państwa członkowskie, przez co brak jest wyraźnego związku pomiędzy wyłączonymi kwotami a rzeczywistymi kwotami nieprawidłowych płatności.

5.55. Decyzje o zgodności Komisji nie są kompletne za żaden rok po roku 2000. Ponieważ decyzje za rok 2007 r. nie zostały jeszcze podjęte, wydatki mogą podlegać korektom w kolejnych latach w następstwie przeprowadzanych przez Komisję weryfikacji. Jednakże łącznie korekty zastosowane w kolejnych latach nie zmieniają zazwyczaj rzędu wielkości płatności zgłaszanych przez państwa członkowskie.

5.56. Trybunał zaleca, aby uchybienia systemowe prowadzące do takich błędów zostały wyeliminowane. Najpilniejszymi kwestiami w tym względzie dotyczącymi wiarygodności płatności realizowanych w ramach SPJ są:

- a) poprawa identyfikacji, rejestracji uprawnień do płatności i zarządzania nimi;

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.54. Rozliczenie zgodności ma na celu wykluczenie z finansowania wspólnotowego wydatków poniesionych niezgodnie z przepisami wspólnotowymi. Natomiast nie jest to mechanizm, za pośrednictwem którego odzyskiwane są nieprawidłowe płatności na rzecz beneficjentów, za co zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego wyłączną odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie.

W przypadkach, w których nienależne płatności na rzecz beneficjentów mogą być wykryte w wyniku rozliczenia zgodności, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia działań następczych polegających na odzyskaniu płatności od tych beneficjentów. Jednakże nawet w sytuacji, w której odzyskanie płatności beneficjentów nie jest konieczne, ponieważ korekty finansowe dotyczą jedynie uchybień w systemie zarządzania i kontroli państw członkowskich, a nie nienależnych płatności, korekty te stanowią istotny środek poprawy systemów państw członkowskich, a tym samym również zapobiegania nieprawidłowym płatnościom lub ich wykrywania i odzyskiwania ich od beneficjentów.

Komisja uważa je za ważny element łączący między tym rodzajem korekty a kwotą nieprawidłowych płatności na rzecz beneficjentów końcowych.

5.55. Do końca 2007 r. jedynie 24 spośród około 1 400 audytów przeprowadzonych w latach 2003 i wcześniej, dopuszczających wprowadzenie korekt finansowych wydatków z okresu przed rokiem 2002, nie zostało zakończonych. Korekty finansowe związane z tymi audytami dotyczące wydatków z okresu przed rokiem 2002 są szacowane na około 6 mln EUR. Oznacza to, że prace w zakresie zgodności dotyczące wydatków poniesionych w latach 2001 i wcześniej zostały w dużym stopniu zakończone.

Co się tyczy wielkości korekt finansowych, wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w 2007 r., w odniesieniu do których prawdopodobne jest wykluczenie z finansowania przez Wspólnotę przez przyszłe decyzje dotyczące zgodności, szacuje się na kwotę 439 mln EUR wraz z 152 mln EUR odzyskanymi od beneficjentów końcowych ⁽¹¹⁾.

5.56. Większość słabych punktów, które wskazuje Trybunał, jest znana i jest przedmiotem działań następczych w ramach rozliczenia zgodności. Słabości te nie wynikają z niejasnych przepisów prawnych, lecz z niedoskonałości systemu wdrażania.

- a) Zachęca się państwa członkowskie do doskonalenia systemów krajowych oraz do ścisłej współpracy ze służbami Komisji i WBC we wspomnianych sprawach.

⁽¹¹⁾ W 2007 r. w ramach korekty finansowej odzyskano 607 mln EUR, zaś 247 mln EUR zostało odzyskanych przez państwa członkowskie od beneficjentów końcowych (zob. rozdział 6 w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego za rok 2007).

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) wyeliminowanie z bazy danych niekwalifikowalnych obszarów i beneficjentów oraz zapewnienie aktualności informacji o działkach (np. ortofotografie);

- c) sprecyzowanie i uproszczenie zasad, na których opierają się poszczególne działania — w szczególności wykorzystanie rezerwy krajowej.

5.57. Konieczne jest podjęcie dalszych znacznych wysiłków, aby zapewnić przestrzeganie przez beneficjentów ich zobowiązań w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich, która to dziedzina jest szczególnie narażona na błędy z uwagi na często skomplikowane przepisy i warunki kwalifikowalności.

5.58. Niezbędne jest też zarządzenie uchybieniom systemowym, stwierdzonym w następujących obszarach polityki: środowisko, rybołówstwo, ochrona zdrowia i konsumentów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Wytyczne dotyczące prowadzenia rejestrów kwalifikowalnych obszarów oraz zapewnienia aktualnych informacji zostały opracowane przez służby Komisji (DG AGRI i WBC) już w 2002 r. Wytyczne te podlegały dyskusjom prowadzonym przy różnych okazjach z państwami członkowskimi. W przypadku stwierdzenia, że niestosowanie się do tych wytycznych może doprowadzić do nieprawidłowych płatności, podejmowane są działania w ramach rozliczenia zgodności. Od państw członkowskich wymaga się przedstawienia szczegółowego planu działań w celu rozwiązania problemów. W tym zakresie służby Komisji (DG AGRI i WBC) zapewniają niezbędną pomoc.

- c) W zakresie wniosku dotyczącego oceny funkcjonowania proponowane jest dokonanie uproszczenia: poprzez dalsze oddzielenie niektórych z częściowych płatności od produkcji oraz zezwolenie państwom członkowskim na stopniowe przejście w kierunku spłaty stawek płatności w ramach uprawnień SPJ stanie się skuteczniejszy, wydajniejszy i prostszy.

5.57. Komisja w swoim programie audytu 2008 nadała pierwszeństwo audytowi działań rolno-środowiskowych.

Komisja podziela opinię Trybunału, że działania rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności w związku z nieodłączną złożonością działań rolno-środowiskowych, są narażone na częstsze występowanie błędów niż płatności EFRG. Działania rolno-środowiskowe są z natury złożone i istnieją bardzo niewielkie marginesy możliwego uproszczenia bez podważania celu tych środków.

Dlatego też Komisja uważa, że z uwagi na wartość dodaną tych środków oraz ich wysoką złożoność, poziom dopuszczalnego ryzyka błędów powinien być wyższy.

Mimo to dla okresu programowania 2007–2013 EFRROW zostały wprowadzone istotne ulepszenia w zakresie ram kontroli rozwoju obszarów wiejskich. Dla przykładu państwa członkowskie obecnie gwarantują, że wszystkie kryteria kwalifikowalności ustanowione w ramach prawodawstwa wspólnotowego lub w programach rozwoju obszarów wiejskich mogą podlegać kontroli zgodnie z zestawem weryfikowalnych wskaźników, które mają zostać przez nie ustalone. Jako że kryteria kwalifikowalności są często złożone, służby Komisji opracowały różne zasady i wytyczne w celu wsparcia państw członkowskich w ich interpretacji.

Ponadto stosowanie systemu IACS zostało dodatkowo wzmocnione dla środków rozwoju obszarów wiejskich związanych z obszarem i ze zwierzętami w ramach osi 2, która stanowi 44 % zaprogramowanych wydatków ogółem.

5.58. Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów odsyła do oświadczenia w pkt 5.51.

Zob. odpowiedź dotycząca pkt 5.51 odnosząca się do rybołówstwa.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z POPRZEDNIMI UWAGAMI

Wspólna organizacja rynku surowca tytoniowego

5.59. W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 7/2004 ⁽³²⁾, Trybunał wskazał na kilka uchybień, zwłaszcza niewiarygodność danych, nieodpowiednią analizę sytuacji rynkowej, jak również niepowodzenia w realizacji wyznaczonych celów, takich jak stworzenie zachęt do przejścia do innych sektorów produkcji. Trybunał przedstawił szereg zaleceń i uzyskał w tym względzie poparcie Parlamentu i Rady.

5.60. Wspólna organizacja rynku (WOR) w zakresie surowca tytoniowego została od tego czasu zreformowana w kontekście ogólnej reformy WPR z 2003 r. Komisja w dużej mierze wzięła pod uwagę zalecenia Trybunału, w szczególności dotyczące gromadzenia i wykorzystywania bardziej kompletnych i wiarygodnych danych. Ponadto, stopniowo wprowadzane jest pełne uniezależnienie pomocy od wielkości produkcji. Działania te, wraz z finansowaniem przejścia na inną produkcję, gdy już zostaną w pełni wdrożone, pozwolą zaradzić uchybieniom związanym ze środkami rynkowymi i stworzą zachętę dla producentów do odejścia od produkcji tytoniu.

Działania zarządcze i nadzorcze Komisji w zakresie środków zwalczania pryszczycy

5.61. W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 8/2004 ⁽³³⁾ Trybunał odnotował, że Komisja i Rada wyeliminowały już wiele niedoskonałości prawnych wskazanych przez Trybunał w następstwie przeprowadzonej kontroli. Trybunał przedstawił jednak dalsze zalecenia, w szczególności aby:

- a) przeprowadzać regularną ocenę, poza okresami epidemii, systemu zapobiegania i zwalczania choroby oraz wzmocnić nadzór nad jego stosowaniem;
- b) zbadać możliwości większego zaangażowania hodowców w szybkie powiadamianie o chorobie i przestrzeganie ograniczeń w przemieszczaniu zwierząt;

5.61.

⁽³²⁾ Dz.U. C 41 z 17.2.2005, s. 1.

⁽³³⁾ Dz.U. C 54 z 3.3.2005, s. 1.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) jasno przedstawić ramy finansowe mające zastosowanie do epidemii chorób zwierzęcych, zmniejszając do minimum ryzyko finansowe dla budżetu UE.

5.62. Komisja przeprowadziła szeroko zakrojoną ocenę środków zapobiegawczych i kontrolnych w 2006 r. i podjęła szereg inicjatyw, które po części stanowią odpowiedź na zalecenia Trybunału.

5.63. Niemniej jednak Trybunał uważa, że potrzebne są dalsze działania zmierzające do:

- a) uproszczenia przepisów prawnych dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt ⁽³⁴⁾;

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) W komunikacie Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie nowej strategii Unii Europejskiej w zakresie zdrowia zwierząt (2007–2013) — „Lepiej zapobiegać niż leczyć” [COM(2007) 539 wersja ostateczna] oczekiwane jest opracowanie zharmonizowanych ram UE dotyczących kryteriów podziału obowiązków i kosztów. Ma to zostać osiągnięte poprzez przegląd w zakresie instrumentu finansowego UE dotyczącego finansowania kosztów chorób zwierzęcych (decyzja Rady 90/424/EWG) w ramach planu działania nowej strategii w zakresie zdrowia zwierząt. Prace przygotowawcze zostały już rozpoczęte. Planowane są dalsze działania, w tym opracowanie studium wykonalności, które uwzględni proces konsultacyjny.

5.62. W grudniu 2004 r. Komisja rozpoczęła ocenę zewnętrzną w celu dokonania kompletnego przeglądu wyników działań UE dotyczących zdrowia zwierząt oraz pożądanego kierunku prowadzenia przyszłych działań. Na podstawie wyników oceny oraz szerokich konsultacji z udziałem zainteresowanych stron Komisja przedstawiła swoją propozycję dotyczącą nowej strategii w sprawie zdrowia zwierząt we wrześniu 2007 r. ⁽¹²⁾. Był to pierwszy przypadek przedstawienia przez Komisję jej celów strategicznych dotyczących zdrowia zwierząt.

5.63. Rada (w grudniu 2007 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (w styczniu 2008 r.) oraz Parlament Europejski (w maju 2008 r.) przyjęły z zadowoleniem opracowanie podejścia strategicznego do polityki zdrowia zwierząt UE i wsparły ogólne zamierzenia, cele i zasady przedstawione w strategii w zakresie zdrowia zwierząt, która obejmuje okres 2007–2013. Na podstawie wyników dyskusji prowadzonej na międzyinstytucjonalnych forach UE Komisja przyjmie w najbliższej przyszłości plan działania dotyczący zdrowia zwierząt w celu przedstawienia strategicznej wizji na pięć najbliższych lat i na kolejne lata.

- a) W ramach polityki dążenia do lepszych uregulowań zostały już podjęte kluczowe działania mające na celu uproszczenie istniejących aktów prawnych, w tym np. dyrektywy 2006/88/WE dotyczącej zwierząt akwakultury ⁽¹³⁾ oraz wniosku dotyczącego dyrektywy

⁽¹²⁾ COM(2007) 539 przyjęty w dniu 19 września 2007 r. http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy_en.pdf

⁽¹³⁾ Dyrektywa Rady 2006/88/EC z dnia 24 października 2006 r. w sprawie wymogów w zakresie zdrowia zwierząt akwakultury i produktów akwakultury oraz zapobiegania niektórym chorobom zwierząt wodnych i zwalczania tych chorób (Dz.U. L 328 z 24.11.2006, s. 14).

⁽³⁴⁾ Zob. Komunikat w sprawie nowej strategii Unii Europejskiej w zakresie zdrowia zwierząt (2007–2013) COM(2007) 539 wersja ostateczna z 19.9.2007.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Rady upraszczającej procedury dotyczące podawania i publikowania informacji w dziedzinie weterynarii i zootechniki oraz zmieniającej przepisy 22 istniejących dyrektyw Rady ⁽¹⁴⁾, która jest obecnie na ostatecznym etapie procedury przyjęcia przez Radę. Jednakże, zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w komunikacie w sprawie strategii polityki zdrowia zwierząt, Komisja pragnie również przedstawić propozycję dotyczącą nowego prawa w zakresie zdrowia zwierząt, które uprościłoby w istotny sposób istniejące prawodawstwo.

b) zwiększenia liczby pracowników zajmujących się kontrolą stosowania przepisów UE ze względu na rozszerzenie Unii;

b) W dziedzinie bezpieczeństwa żywności i zdrowia zwierząt Biuro Komisji ds. Żywności i Weterynarii (FVO) prowadzi prace mające na celu zapewnienie skutecznych systemów kontroli oraz ocenę zgodności z normami UE wewnątrz UE oraz w krajach trzecich w stosunku do prowadzonego przez nie wywozu do UE. FVO dokonuje tego głównie poprzez prowadzenie inspekcji w państwach członkowskich oraz krajach trzecich prowadzących wywóz do UE.

FVO przeprowadza około 250–270 wizyt kontrolnych rocznie.

Trwa rekrutacja w związku z wymogami dotyczącymi preferencyjnej rekrutacji ekspertów z nowych państw członkowskich UE.

c) usunięcia utrzymujących się uchybień w planach kryzysowych, wskazanych w szczególności w sprawozdaniach Biura ds. Żywności i Weterynarii;

c) Punkt ten będzie przedmiotem działań następczych.

d) poprawy organizacji ćwiczeń alarmowych w czasie rzeczywistym i powiązanych działań następczych;

d) Komisja obecnie gromadzi zaktualizowane informacje z państw członkowskich w celu zagwarantowania odpowiednich działań następczych dotyczących tego zalecenia.

e) zmniejszenia częstych opóźnień w zgłaszaniu przypadków przemieszczania bydła oraz jego rejestracji w centralnej bazie danych, a także ulepszenia przepisów dotyczących identyfikacji i przemieszczania świń;

e) Braki zgłoszone przez FVO wiążą się ze wdrożeniem odnośnych aktów wspólnotowych dotyczących identyfikacji zwierząt, rejestracji gospodarstw i przemieszczania; nie kwestionują one przepisów odnośnych rozporządzeń i dyrektyw.

⁽¹⁴⁾ Wniosek dyrektywa Rady upraszczająca procedury dotyczące podawania i publikowania informacji w dziedzinie weterynarii i zootechniki oraz zmieniająca dyrektywy 64/432/EWG, 77/504/EWG, 88/407/EWG, 88/661/EWG, 89/361/EWG, 89/556/EWG, 90/427/EWG, 90/428/EWG, 90/429/EWG, 90/539/EWG, 91/68/EWG, 92/35/EWG, 92/65/EWG, 92/66/EWG, 92/119/EWG, 94/28/WE, 2000/75/WE, decyzję 2000/258/WE i dyrektywy 2001/89/WE, 2002/60/WE oraz 2005/94/WE. (COM (2008) 120 wersja ostateczna — 2008/0046 (CNS)).

UWAGI TRYBUNAŁU

- f) wprowadzenia wymogów dotyczących higieny żywności, przyjętych w 2004 r. w przepisach dotyczących importowanego mięsa.

5.64. W kwestii większego zaangażowania rolników w szybkie powiadamianie o wystąpieniu choroby odnotowano dotychczas ograniczony postęp.

5.65. W odniesieniu do jasnego przedstawienia ram finansowych Komisja przyjęła w 2005 r. środki ustalające limity wyrównań na podstawie cen rynkowych. W związku ze znacznymi rozbieżnościami w wysokości krajowych środków pomocowych w poszczególnych państwach członkowskich niezbędne jest jednak podjęcie dalszych środków.

Obliczenia Komisji dotyczące dochodów gospodarstw rolnych

5.66. W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 14/2003 ⁽³⁵⁾ dotyczącym szacowania przez Komisję dochodów rolników, Trybunał stwierdził, że statystyki UE nie dostarczają wystarczająco wyczerpujących informacji dotyczących dochodów rozporządzalnych rolniczych gospodarstw domowych i nie umożliwiają oceny standardu życia ludności rolniczej. Sytuacja ta miała miejsce pomimo istnienia trzech odrębnych instrumentów przewidzianych do określania dochodów w rolnictwie, choć opracowanych w różnych celach. Trybunał zalecił, aby Komisja oceniła dostępne dane statystyczne dotyczące sytuacji gospodarstw rolnych i rolniczych gospodarstw domowych, i na tej podstawie precyzyjnie określiła ramy statystyczne do monitorowania osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej, w szczególności w zakresie godziwego standardu życia rolników. Parlament Europejski i Rada poparły zalecenia Trybunału.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- f) Komisja przygotowała odpowiedni wniosek już w drugiej połowie 2007 r. (SANCO/10018/2007) i uzyskała pozytywną opinię ze strony państw członkowskich na spotkaniu Stałego Komitetu ds. Łańcucha Żywnościowego i Zdrowia Zwierząt (SCoFCAH ⁽¹⁵⁾), które odbyło się w dniu 10 września 2007 r. Dokument ten znajduje się obecnie na etapie formalnego przyjęcia przez Komisję, po którym nastąpi publikacja w Dzienniku Urzędowym.

5.64. Wszelkie ogniska głównych chorób zakaźnych zwierząt (klasycznie pomór świń, pryszczycza, ptasia grypa), które wystąpiły na terenie UE w ciągu ostatnich pięciu lat, prowadziły do bardzo ograniczonych kosztów dla budżetu wspólnotowego i zostały skutecznie usunięte. Wynik taki osiągnięto — ogólnie rzecz biorąc — dzięki zgłaszaniu wystąpienia choroby we właściwym czasie. Państwa członkowskie często nie kompensowały (w pełni) kosztów poniesionych przez rolników, którzy w pełni nie współpracowali z władzami bądź nie zgłaszali wystąpienia choroby we właściwym czasie, w celu zniechęcenia takiego zachowania.

5.65. Limity określone w przepisach prawnych pozwalają na uzyskanie ogólnego oglądu wysokości rekompensat przyznawanych przez państwa członkowskie.

Niemniej jednak zgodnie z podstawową zasadą rekompensata nie powinna przekraczać rynkowej wartości zwierzęcia. Właściwe stosowanie przepisów zapobiega zawyżaniu i zaniżaniu szacunków.

Przepisy dotyczące rekompensaty oraz pomocy państwa zostały zharmonizowane i są obecnie jednolite we wszystkich państwach członkowskich UE. Rozbieżności zaobserwowane w tym przypadku są spowodowane różnicami w stosowaniu dostępnych instrumentów.

⁽³⁵⁾ Dz.U. C 45 z 20.2.2004, s. 1.

⁽¹⁵⁾ SCoFCAH: Standing Committee of the Food Chain and Animal Health (Stały Komitet ds. Łańcucha Żywnościowego i Zdrowia Zwierząt).

UWAGI TRYBUNAŁU

5.67. Od tego czasu Komisja podjęła szereg inicjatyw, między innymi w celu zharmonizowania metod statystycznych przyjętych przez państwa członkowskie, szczególnie odnośnie do Sieci Danych Rachunkowych Gospodarstw Rolnych (FADN). Ponadto Komisja podjęła szereg inicjatyw zmierzających do poprawy wiarygodności innych dostępnych instrumentów, a mianowicie EEA (rachunki gospodarcze dla rolnictwa) oraz IAHs (dochody sektora rolniczych gospodarstw domowych). Co więcej, Komisja przeprowadziła analizy wykonalności zmierzające do określenia bardziej wszechstronnych europejskich ram statystycznych. Jednak dotychczasowe postępy w tym zakresie niewielkie, przede wszystkim z uwagi na brak konsensusu pomiędzy państwami członkowskimi w kwestii priorytetowego potraktowania projektu, a to w związku z zaporowymi kosztami gromadzenia pełniejszych informacji o dochodach w rolnictwie, w tym pochodzących z działalności pozarolniczej. Trybunał ponownie zwraca uwagę na fakt, że bardziej kompletne dane statystyczne i wskaźniki są niezbędne do ściślejszego monitorowania wyników wspólnej polityki rolnej, w ramach której około dwie trzecie środków budżetowych przeznaczają się na wsparcie dochodowe dla rolników.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.67. Ocena studium wykonalności została uwzględniona w programie statystycznym Wspólnoty 2008–2012. Pierwsza dyskusja w ramach stałego komitetu do spraw statystyki rolnej wykazała, że państwa członkowskie są świadome istnienia trudności o podłożu koncepcyjnym, technicznym i finansowym. Zdecydowano o zachowaniu FADN i EAA jako podstawowych źródeł informacji dotyczących dochodu w rolnictwie.

Ocena systemów nadzoru i kontroli — Płatności bezpośrednie powiązane z wielkością produkcji objęte IACS

Państwo członkowskie	Pomoc obszarowa				Premie zwierzęce				Ogólna ocena
	Procedury i kontrole administracyjne w celu zapewnienia poprawności płatności	Analiza ryzyka i procedury typowania do inspekcji	Metodyka inspekcji, kontrola jakości oraz raportowanie indywidualnych wyników	Przygotowanie i wiarygodność danych statystycznych nt. inspekcji i wyników.	Procedury i kontrole administracyjne w celu zapewnienia poprawności płatności	Analiza ryzyka i procedury typowania do inspekcji	Metodyka inspekcji, kontrola jakości oraz raportowanie indywidualnych wyników	Przygotowanie i wiarygodność danych statystycznych nt. inspekcji i wyników.	
Niemcy (Bawaria)					n/d	n/d	n/d	n/d	
Hiszpania (Kastylija-Leon)	1	2	3			14	4		
Włochy (AGEA)	5	n/s	3		n/d	n/d	n/d	n/d	
Portugalia		n/s	6		n/s		7		
Francja		8				9	10		
Grecja	1/11		12	13	n/d	n/d	n/d	n/d	

Legenda

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
n/d	Nie dotyczy
n/s	Nie sprawdzono

Wynik badania transakcji

Szacunkowy odsetek transakcji obarczonych błędem, obliczony na podstawie próby	31 %
Poziom błędu	między 2 % a 5 %

- System informacji przestrzennej (SIP), na którym opiera się zarządzanie programami pomocowymi UE, nie zawsze zawiera kompletne i wiarygodne informacje na temat kwalifikowalnych/niekwalifikowalnych obszarów na działkach referencyjnych.
- Władze hiszpańskie nie przedstawiły dowodu, że w odniesieniu do 2006 r. przeprowadzono jakąkolwiek ocenę zasadności zastosowanych kryteriów ryzyka i ich relatywnych wag.
- Wyniki krajowych kontroli na miejscu i ich włączenie do SIP nie są wiarygodne (inspektorzy nie identyfikowali trwałych elementów niekwalifikowalnych lub odmiennych typów użytków, SIP nie był aktualizowany, co skutkowało nadpłatami na rzecz rolników).
- Wykryto pewne uchybienia w aplikacjach administracyjnych odnoszących się do kontroli zwierząt na miejscu, dotyczące np. formatu sprawozdania z kontroli i rejestrów gospodarstw.
- Charakter prowadzonego przez AGEA monitoringu nie zapewnia kontroli nad prawidłowym wypełnianiem powierzonych innym podmiotom obowiązków dotyczących kontroli i zarządzania. Stwierdzono przypadki przyjmowania poprawek po terminie oraz realizacji płatności przed uzyskaniem końcowych wyników kontroli na miejscu.
- Stwierdzono uchybienia w procedurach kontroli na miejscu (niezidentyfikowane obszary niekwalifikowane, niesprawdzone kryteria kwalifikowalności).
- Stwierdzono uchybienia w procedurach kontroli na miejscu (kontrole rejestrów zwierząt nie zostały właściwie przeprowadzone i udokumentowane).
- Nie oceniono parametrów ryzyka dla tradycyjnych kontroli na miejscu. Takie kontrole stanowią 20 % kontroli na miejscu, reszta jest przeprowadzana z wykorzystaniem teledetekcji, przy której ocena taka jest przeprowadzana.
- Brak oceny skuteczności parametrów analizy ryzyka wykorzystanych w poprzednich latach.
- Procedury kontrolne przewidują odnotowywanie zwierząt obecnych na wyciągu z krajowej komputerowej bazy danych (NCDB), nie zaś odrębne zliczanie wszystkich obecnych zwierząt.
- Stwierdzono błędy popełnione przy wprowadzaniu danych z wniosków oraz przypadki modyfikacji danych we wniosku po dacie złożenia.
- Sprawozdania z kontroli nie zawierają informacji o stosowanych metodach pomiaru, wynikach i tolerancjach.
- Na dzień 1.4.2008 r. dane statystyczne dotyczące kontroli za 2006 r. nie zostały jeszcze przedłożone Komisji (termin upłynął w lipcu 2007 r.).
- Ocena w zakresie programów pomocowych w odniesieniu do zwierząt obejmuje jedynie wagi przypisane poszczególnym czynnikom ryzyka a nie charakter tych czynników.

Elementy monitoringu IACS — System płatności jednolitych (SPJ) (*)

Państwo członkowskie	Procedury i kontrole administracyjne w celu zapewnienia poprawności płatności	Analiza ryzyka i procedury typowania do inspekcji	Metodyka inspekcji, kontrola jakości oraz raportowanie indywidualnych wyników	Przygotowanie i wiarygodność danych statystycznych nt. inspekcji i wyników.	Ocena ogólna
Finlandia	4/13/15/21	23	25		
Francja	2/4/6/7/11/12/13/15/17	22/23		26	
Niderlandy	2/5/6/8/10/13/14/15/16	24			
Portugalia	3/5/6/14/15/17	22/23			
Hiszpania (Andaluzja)	11/15	22			
Szwecja	2/7/9/13/17	22			
Zjednoczone Królestwo (Anglia)	1/6/13/14/15/17/18/19/20	24		26	

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny

- 1 Brak dostępności ortofotografii do administracyjnych kontroli krzyżowych, które, choć nieobowiązkowe, znacząco podnoszą wiarygodność danych wykorzystywanych w kontrolach krzyżowych.
- 2 Elementy niekwalifikowane widoczne na zdjęciach lotniczych lub deklarowane przez rolnika nie są eliminowane z obszaru kwalifikowalnego zapisanego w LPIS.
- 3 Działki zalesione nie są systematycznie wyłączone z obszaru kwalifikowalnego.
- 4 Kwalifikowalność nowych działek nie jest systematycznie sprawdzana.
- 5 Nie określono minimalnych wymiarów kwalifikowalnych działek rolnych.
- 6 System Identyfikacji Działek Rolnych nie jest odpowiednio aktualizowany danymi na temat wyników kontroli na miejscu i/lub danymi z topograficznej bazy danych.
- 7 Administracyjne kontrole krzyżowe częściowo opierają się na przestarzałych ortofotografiach.
- 8 Baza danych IACS uprawnień do płatności nie jest wiarygodna, brak wiarygodnych danych dotyczących liczby i wartości uprawnień do płatności zarejestrowanych w bazie za 2006 i 2007 r., uprawnienia niespełniające minimalnych wymogów aktywacji nie są wycofywane.
- 9 Brak końcowych administracyjnych kontroli krzyżowych na szczeblu krajowym przed zatwierdzeniem płatności.
- 10 Niderlandy początkowo przyznawały uprawnienia przekraczające krajowy pułap o 4,9 mln euro. Na tej podstawie dokonywano płatności na rzecz rolników indywidualnych.
- 11 Płatności w ramach SPJ zatwierdzano dla rolników, którzy nie posiadali uprawnień do płatności.
- 12 Płatności nie są systematycznie blokowane do czasu wyjaśnienia wszelkich anomalii czy udostępnienia niezbędnych dokumentów.
- 13 Procedury rejestracji wniosków nie dostarczają wystarczających dowodów faktycznej daty wpłynięcia wniosku i/lub nie są odpowiednio kontrolowane.
- 14 Niewłaściwe stosowanie kar za złożenie wniosku po terminie.
- 15 Systematycznie nieprawidłowe obliczanie płatności w przypadku, gdy stwierdzona powierzchnia nie jest wystarczająca dla wszystkich deklarowanych uprawnień.
- 16 Niestosowanie przepisów UE odnośnie do sankcji w przypadkach zawyżenia powierzchni we wniosku.
- 17 Niewystarczające kontrole krzyżowe sprawdzające, czy powierzchnie deklarowane do odłogowania spełniają warunki prawne lub całkowity brak takich kontroli.
- 18 Niewystarczające zarządce mechanizmy kontrolne w zakresie wprowadzania zmian w bazie danych.
- 19 Na tą samą działkę mogą składać wnioski różni rolnicy w ramach różnych programów pomocowych UE.
- 20 Powierzchnia działki referencyjnej może być przeszacowana o tolerancję do 2 %.
- 21 W przypadku ogrodów warzywnych płacono maksymalnie za 0,3 ha na wniosek bez uprawnień (719,62 ha, 134 535,85 euro).
- 22 Typowanie gospodarstw do kontroli na miejscu częściowo na podstawie przestarzałych danych dotyczących wniosków i/lub na niekompletnej populacji wniosków.
- 23 Wskaźnik kontroli na miejscu nie zwiększył się w ciągu roku.
- 24 Kontrole na miejscu przeprowadzone na podstawie analizy ryzyka wykazują mniejszy poziom błędów niż w przypadku kontroli na miejscu przeprowadzanych na podstawie doboru losowego.
- 25 Metody pomiaru są stosowane ze zbyt małą precyzją.
- 26 Znaczące rozbieżności pomiędzy danymi statystycznymi zgłoszonymi Komisji a danymi wyjściowymi przekazywanymi kontrolerom.

(*) Z wyłączeniem aspektów dotyczących zasady współzależności.

Działania podjęte w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w poświadczeniu wiarygodności

	Uwagi Trybunału w sprawozdaniu rocznym za 2006 r.	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
IACS	Piąty rok z rzędu oświadczenie dyrektora generalnego zawiera zastrzeżenie dotyczące niewystarczającego wdrożenia systemu IACS w Grecji. Komisja i Trybunał stwierdziły, że w roku 2006 nadal nie były wprowadzone kluczowe mechanizmy kontrolne (5.11 (*)).	Zgodnie ze swoimi odpowiedziami Komisja kontynuuje intensywny program kontroli i tak długo, jak będzie to konieczne, nakładać będzie na Grecję korekty finansowe. Ponadto Komisja ściśle monitoruje i nadzoruje plan działania Grecji, sporządzony przez władze Grecji na wyraźne żądanie i w ścisłej współpracy z Komisją w celu wyeliminowania powyższych nieprawidłowości. Plan działania zawiera nieprzekraczalne terminy wdrażania różnych działań, które powinny przynieść pierwsze rezultaty od roku budżetowego 2007 (wnioski z 2006 r.).	W trakcie kontroli DAS 2007 w Grecji, Włoszech, Hiszpanii i Portugalii zostały wykryte uchybienia w kontrolach administracyjnych w odniesieniu do płatności bezpośrednich związanych z wielkością produkcji: błędne wprowadzanie danych z wniosków, płatności z wielu programów pomocowych na tę samą działkę, a także nieprawidłowe stosowanie kar i sankcji, co prowadzi do nadpłat (5.27 lit. a) (**)). W Grecji baza LPIS jest niekompletna i zawiera błędy w numerach referencyjnych działek. Ponadto w niektórych państwach graficzna część LPIS (SIP) zawiera jedynie fotografie lotnicze, które zostały zrobione ponad pięć lat temu (we Francji i Szwecji). W Portugalii odnotowano znaczne opóźnienia w dokonywaniu aktualizacji bazy LPIS (5.30 lit. b) i 5.30 lit. c) (**)). Roczne sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa za 2007 r., ponownie zawiera zastrzeżenie w zakresie niewystarczającego wdrożenia systemu IACS w Grecji.	Sprawy wymienione w sprawozdaniu rocznym 2007 zasadniczo już stały się przedmiotem działań następczych w ramach procedur zgodności.
SPJ	W Zjednoczonym Królestwie przyznawano uprawnienia do płatności właścicielom gruntów, którzy wydzielają swoje grunty przez większą część roku (5.20 (*)). Wbrew obowiązującym zasadom, niektóre państwa członkowskie rozszerzyły przepis dotyczący konsolidacji uprawnień do płatności na wszystkie przypadki, w których rolnik w 2005 r. posiadał mniej hektarów, niż uprawnień do płatności (5.24 (*)). SPJ ma wiele efektów ubocznych: pomoc jest wypłacana właścicielom gruntów i nowym beneficjentom (5.28 (*)); w wielu państwach członkowskich „rolnikom” pozwolono zatrzymać zyski nieoczekiwane (5.30 (*)); niewłaściwe kryteria inwestycyjne doprowadziły do budzącego wątpliwości przyznawania dodatkowych uprawnień (5.34 (*)).	Według odpowiedzi Komisji, kwestie wskazane w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006 będą przedmiotem dalszych działań w ramach procedur zapewnienia zgodności.	W wyniku kontroli stwierdzono następujące systematycznie występujące niedociągnięcia w obliczaniu uprawnień do płatności: — przyznawanie uprawnień do płatności przekraczających krajowy pułap (Niderlandy) (5.22 lit. b) (**)), — przyznawanie uprawnień do płatności dla niekwalifikowalnych upraw, gruntów lub inwestycji (5.26 lit. b), 5.22 lit. c) i d) (**)), — nieprzestrzeganie lub nieodpowiednie stosowanie przepisów/zasad szczególnych (5.22 lit. e), 5.24 lit. b), 5.25 (**)). Przeprowadzone przez Trybunał kontrole sprawdzające wykazały szereg uchybień w jakości kontroli na miejscu i doprowadziły do stwierdzenia niekwalifikowalnych powierzchni lub działek, które powinny zostać wykluczone przez krajowych inspektorów (Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia) (5.28 (**)). Trybunał stwierdza jednak, że IACS nadal skutecznie ogranicza ryzyko nieprawidłowych wydatków, jeśli jest właściwie stosowany oraz jeśli wprowadzane są dokładne i wiarygodne dane odnośnie do płatności w ramach SPJ realizowanych na podstawie przyznanych uprawnień. Niedawne wprowadzenie do SPJ systemów pomocy, takich jak system dotyczący oliwy z oliwek, stanowi krok naprzód, chociaż w perspektywie krótkoterminowej może prowadzić do wyższego poziomu błędów (5.52 (**)).	Zob. odpowiedź dotycząca pkt 5.22b. Sprawy wymienione w sprawozdaniu rocznym 2007 zasadniczo już stały się przedmiotem działań następczych w ramach procedur zgodności.

	Uwagi Trybunału w sprawozdaniu rocznym za 2006 r.	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
Oliwa z oliwek	W wyniku kontroli na miejscu w państwach członkowskich będących głównymi producentami oliwy z oliwek, wykryto ogólne problemy dotyczące wiarygodności i dokładności SIP, które zaburzają prawidłowość obliczania uprawnień do płatności w ramach SPJ (5.84 (*)).	Zgodnie z odpowiedzią Komisji, zawartą w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006, od roku budżetowego 2000 Komisja zastosowała korekty finansowe w wysokości na kwotę około 180 mln euro, a przewiduje się kolejne korekty o znacznej wysokości. Od 1 stycznia 2006 r. produkcja oliwy z oliwek została w pełni oddzielona od wielkości produkcji i włączona do systemu płatności jednolitych (tylko Hiszpania utrzymała niewielką część środków pomocowych związanych z wielkością produkcji).	Wpływ dokładności danych w SIP w zakresie oliwy z oliwek na włączenie systemu dopłat do produkcji oliwy z oliwek do SPJ został potwierdzony w przypadku Grecji i Włoch, gdzie cztery spośród pięciu skontrolowanych transakcji SPJ dotyczących oliwy z oliwek zawierały błędy, z których część doprowadziła do znacznych nadpłat (5.14 lit. c (**)).	<i>Dalsze korekty finansowe dotyczące produkcji oliwy z oliwek zostały zastosowane w latach 2007 i 2008.</i> <i>Zob. odpowiedź dotycząca pkt 5.14 lit. c).</i>
Kontrole ex post	Dział zgodności odpowiedzialny za rozwój obszarów wiejskich nie przeprowadzał żadnych kontroli w zakresie rozporządzenia (EWG) nr 4045/89 (5.50 (**)). Komisja nadal nie wie, w ilu przypadkach potencjalnych nieprawidłowości spośród początkowo zgłoszonych zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 4045/89 doprowadzono do odzyskania środków, ani dlaczego w pozostałych przypadkach środków nie odzyskano (5.52 (**)). Zaległości w realizacji kontroli po dokonaniu płatności utrzymują się w Niemczech, Włoszech i Hiszpanii (5.53 (**)).	nie dotyczy Komisja wprowadziła w stosunku do jednostek certyfikujących wymóg weryfikowania i raportowania działań podejmowanych przez agencje płatnicze w następstwie zgłoszenia potencjalnych nieprawidłowości (5.40–5.45 (**)). Nadal istnieje niewielka liczba niewykonanych kontroli ze wszystkich wcześniejszych okresów kontrolnych począwszy od okresu 2000/2001 (5.34 (**)).	Trybunał (ponownie) odnotował ograniczone objęcie zasięgiem kontroli działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich zarówno na szczeblu Komisji, jak i państw członkowskich (5.35 (**)). Dokonana przez Trybunał analiza sprawozdań jednostek certyfikujących wykazała również potrzebę poprawy weryfikowania przez agencje płatnicze działań podejmowanych w odpowiedzi na zgłoszone potencjalne nieprawidłowości i sprawozdawczości na ten temat (5.36 (**)). W 2007 r. terminowość realizacji programu kontroli uległa poprawie (5.34 (**)).	<i>Zob. odpowiedź dotycząca pkt 5.35.</i> <i>Zob. odpowiedź dotycząca pkt 5.36.</i>
Rozliczenie rachunków	Chociaż systemy rozliczania rachunków oraz kontrole po dokonaniu płatności mają za zadanie wyłączać z finansowania wydatki, które nie są zgodne z przepisami wspólnotowymi, obecnie zawodzą w tym zakresie na poziomie płatności na rzecz beneficjentów (5.76 (**)).	nie dotyczy	Trybunał podtrzymuje swoją opinię z poprzedniego sprawozdania rocznego w zakresie systemu rozliczania rachunków.	<i>Komisja nie zgadza się i odsyła do swojej odpowiedzi dotyczącej pkt 5.47.</i>
Refundacje wywozowe	Owocem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli w zakresie kontroli bezpośrednich (refundacji wywozowych) i kontroli podmioty jest sprawozdanie specjalne nr 4/2007 z 21 czerwca 2007 r. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika, że informacje na temat kontroli bezpośrednich i kontroli podmioty nie są wiarygodne (5.55 (**)).	W odpowiedzi na zalecenia przedstawione w sprawozdaniu specjalnym Rada i Komisja podjęły bezzwłoczne działania polegające na zmianie odpowiednich przepisów (5.38 (**)).	Uchybienie polegające na możliwości powtórnego przyjęcia na terytorium UE wywiezionych towarów transportowanych uprzednio „nieregularną” linią żegludową nie zostało jeszcze usunięte (5.38 (**)).	<i>Zob. odpowiedź dotycząca pkt 5.38.</i>
Rozwój obszarów wiejskich	W przypadku programów agrośrodowiskowych Trybunał ponownie stwierdził wysoki poziom błędów, polegających na niewypełnieniu przez rolników swoich zobowiązań lub niesprawdzeniu przez władze kluczowych kryteriów kwalifikowalności (5.44 (**)).	Komisja uważa, że wysoki poziom błędów w przypadku programów agrośrodowiskowych, wykryty przez Trybunał, nie jest reprezentatywny dla całości wydatków na rozwój obszarów wiejskich.	Trybunał ponownie stwierdza, że wydatki na rozwój obszarów wiejskich są szczególnie narażone na błędy i zauważa, że w uznaniu tego faktu w rocznym sprawozdaniu z działalności dyrektora generalnego ds. rolnictwa zawarto całościowe zastrzeżenie w odniesieniu do tych wydatków (5.12 (**)). Konieczne jest podjęcie dalszych znacznych wysiłków, aby zapewnić przestrzeganie przez beneficjentów ich zobowiązań w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich, która to dziedzina jest szczególnie narażona na błędy z uwagi na często skomplikowane przepisy i warunki kwalifikowalności (5.57 (**)).	<i>Zob. odpowiedź dotycząca pkt 5.12.</i> <i>Zob. odpowiedź dotycząca pkt 5.57.</i>

(*) Numer punktu sprawozdania rocznego ETO za rok 2006.

(**) Numer punktu sprawozdania rocznego ETO za rok 2007.

ZAŁĄCZNIK 5.3

Rachunki agencji płatniczych wyłączone z rozliczenia za 2007 r.

Państwo członkowskie	Agencja płatnicza	Rachunki wyłączone z rozliczenia ⁽¹⁾		
		EFRG (w mln euro)	EFROW (w mln euro)	PIROW (w mln euro)
Austria	AMA		79,00	
Belgia	ALV		25,00	
Belgia	Région Wallone		14,00	
Niemcy	Baden-Württemberg		52,00	
Niemcy	Bayern		159,00	
Estonia	PRIA	38,00		41,00
Grecja	OPEKEPE	2 378,00	194,00	
Finlandia	MAVI	580,00	217,00	
Włochy	ARBEA	101,00		
Malta	MRAE	2,00		4,00
Niderlandy	Dienst Regelingen	1 050,00		
Portugalia	IFADAP	6,00		
Portugalia	INGA	528,00		
Portugalia	IFAP	197,00	90,00	
Ogółem		4 868,00	830,00	45,00

⁽¹⁾ Rachunki, które Komisja w swojej decyzji z dnia 30 kwietnia 2008 r. uznała za niemożliwe do rozliczenia z powodu problemów występujących w poszczególnych państwach członkowskich, wymagających dodatkowych badań.

Źródło: Decyzje Komisji 2008/395/WE, 2008/396/WE i 2008/397/WE (Dz.U. L 139 z 29.5.2008).

ROZDZIAŁ 6

Spójność

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	6.1–6.20
Charakterystyka polityki spójności	6.2–6.20
Cele i instrumenty polityki spójności: 2000–2006	6.4–6.6
Jak wydatkowane są pieniądze	6.7–6.8
Systemy nadzoru i kontroli	6.9–6.14
Korekty finansowe	6.15
Rodzaje błędów występujących w projektach w ramach polityki spójności	6.16–6.17
Okres 2007–2013	6.18–6.20
 Szczegółowa ocena w kontekście poświadczenia wiarygodności	 6.21–6.36
Zakres kontroli	6.21
Ustalenia kontroli	6.22–6.31
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	6.22–6.27
Ocena systemów nadzoru i kontroli	6.28–6.31
Wniosek ogólny i zalecenia	6.32–6.36
Wniosek ogólny	6.32
Zalecenia	6.33–6.36
 Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami	 6.37

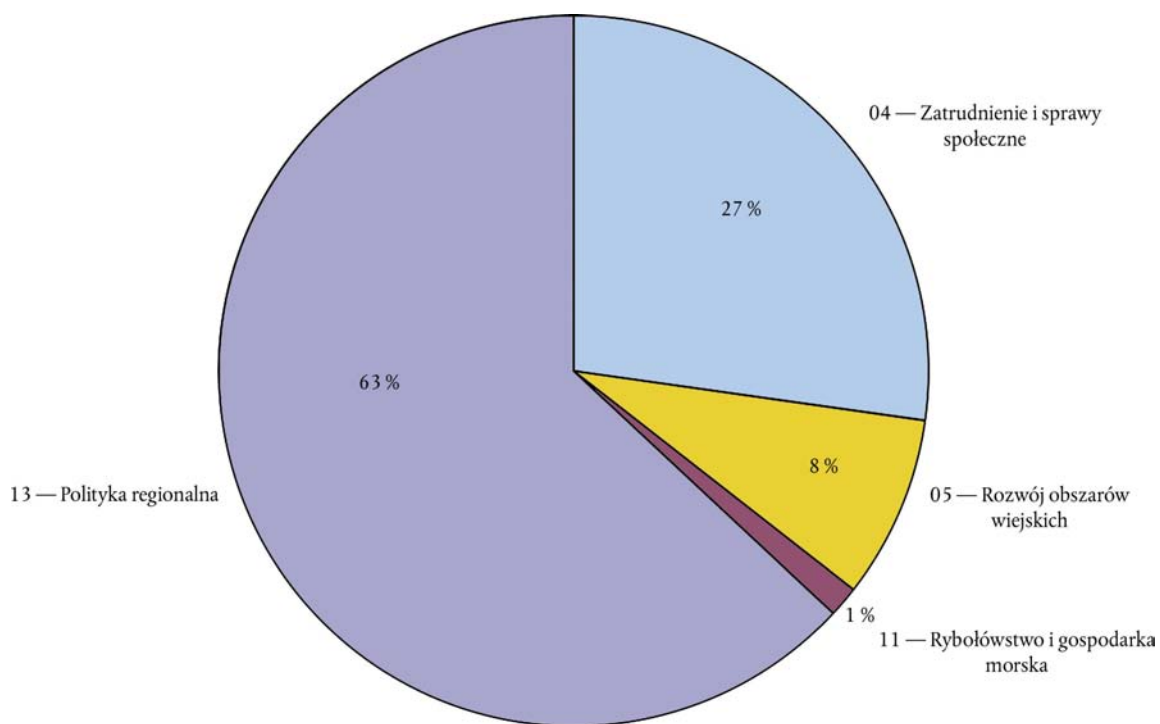
UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące dwóch obszarów polityki na rzecz spójności gospodarczo-społecznej: 04 – Zatrudnienie i sprawy społeczne i 13 – Polityka regionalna. Omówiono w nim również wydatki za okres 2000–2006 na rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo (wchodzące w skład następujących obszarów: 05 – Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich oraz 11 – Rybołówstwo). W 2007 r. łączne zobowiązania wyniosły 45 575 mln euro, a łączne płatności — 42 015 mln euro. Podział płatności według obszarów polityki przedstawiono na **wykresie 6.1**.

Wykres 6.1 — Spójność — podział płatności według obszarów polityki



Płatności ogółem w 2007 r. — 42 015 mln euro

Źródło: Sprawozdanie finansowe za 2007 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Charakterystyka polityki spójności

6.2. Wydatki UE na rzecz spójności planowane są w ramach wieloletnich „okresów programowania”; płatności odnoszące się do każdego okresu programowania realizowane są jeszcze przez kilka lat po zakończeniu danego okresu. Niniejszy rozdział dotyczy płatności odnoszących się do okresu programowania 2000–2006, jako że stanowią one większość wydatków (84 %) ⁽¹⁾. Kwestie związane z okresem 2007–2013 ujęte zostały w pkt 6.18–6.20.

6.3. Finansowanie polityki spójności z funduszy UE odbywa się na zasadzie współfinansowania. Państwa członkowskie także muszą ponosić koszty wspieranych projektów. Pomoc Wspólnoty pochodzi z szeregu „funduszy” budżetowych: funduszy strukturalnych (zob. pkt 6.5) i Funduszu Spójności (zob. pkt 6.6).

Cele i instrumenty polityki spójności: 2000–2006

6.4. W okresie programowania 2000–2006 wydatki na rzecz polityki spójności przeznaczone były na trzy następujące cele:

- a) dostosowanie strukturalne regionów zapóźnionych w rozwoju (cel 1);
- b) gospodarczo-społeczna konwersja obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych (cel 2);
- c) modernizacja systemów kształcenia i zatrudnienia (cel 3);

oraz na szereg bardziej szczegółowych „inicjatyw wspólnotowych” obejmujących na przykład współpracę międzyregionalną w UE i rewitalizację obszarów miejskich.

6.5. Źródłem finansowania są cztery fundusze strukturalne:

- a) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) wspiera realizację celów 1 i 2, współfinansując inwestycje w infrastrukturę, tworzenie lub utrzymywanie miejsc pracy, inicjatywy rozwoju regionalnego oraz działalność małych i średnich przedsiębiorstw;

⁽¹⁾ Płatności odnoszące się do okresu 2007–2013 obejmowały wyłącznie zaliczki i stanowiły 16 % wydatków.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Europejski Fundusz Społeczny (EFS) wspiera realizację celów 1, 2 i 3, udzielając pomocy finansowej na rzecz walki z bezrobociem, rozwoju zasobów ludzkich oraz integracji na rynku pracy;
- c) Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej — Sekcja Orientacji (EFOGR — Sekcja Orientacji) współfinansuje projekty dotyczące rozwoju obszarów wiejskich; oraz
- d) Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (FIFG) współfinansuje działania na rzecz trwałej równowagi między zasobami rybnymi a ich eksploatacją oraz na rzecz wzmocnienia konkurencyjności i rozwoju sektora rybołówstwa.

6.6. Ponadto Fundusz Spójności wspiera poprawę stanu środowiska naturalnego i infrastruktury transportowej w państwach członkowskich, w których produkt narodowy brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest niższy niż 90 % średniej unijnej ⁽²⁾.

Jak wydatkowane są pieniądze

6.7. Z funduszy strukturalnych współfinansowane są projekty w ramach *programów operacyjnych*. Na lata 2000–2006 przypadło 545 programów operacyjnych, zróżnicowanych pod względem wielkości, o wartości w przedziale od 500 000 euro do ponad 8 mld euro. Wydatki na poszczególne projekty w ramach tych programów wahały się od kilkuset euro na rzecz pojedynczych beneficjentów, aż do setek milionów euro na rzecz wielkich projektów z zakresu infrastruktury. Struktura Funduszu Spójności nie obejmuje programów operacyjnych, a jedynie projekty w ramach okresu programowania 2000–2006. W okresie tym 1 094 projektów było finansowanych z Funduszu Spójności. Ich wartość opiewała na kwotę od 50 000 do ponad 1 mld euro.

6.8. Współfinansowanie projektów z funduszu strukturalnego lub Funduszu Spójności zasadniczo odbywa się w formie zwrotu poniesionych kosztów ⁽³⁾ na podstawie *zestawień poniesionych wydatków* przedstawionych przez promotora projektu ⁽⁴⁾. Promotor projektu zwykle składa kilka okresowych zestawień wydatków oraz zestawienie końcowe na zakończenie projektu.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/94 (Dz.U. L 130 z 25.5.1994, s. 1).

⁽³⁾ W zależności od rodzaju i stopnia złożoności projektu wniosek o zwrot może obejmować wiele różnych pozycji i rodzajów kosztów.

⁽⁴⁾ Promotorami projektów są końcowi beneficjenci i końcowi odbiorcy, którzy mogą być zarówno osobami prywatnymi, jak i stowarzyszeniami albo firmami prywatnymi lub państwowymi bądź organami lokalnymi, regionalnymi lub krajowymi.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Systemy nadzoru i kontroli

6.9. Odpowiedzialność za prawidłowość wydatków w ramach polityki spójności zaczyna się od państwa członkowskiego, lecz ostateczną odpowiedzialność za właściwe wykonanie budżetu ponosi Komisja.

6.10. Kontrola nad projektami w ramach polityki spójności odbywa się na dwóch poziomach. Pierwszym z nich jest system kontroli w danym państwie członkowskim. Jego zadaniem jest zapobieganie nieprawidłowym zwrotom kosztów projektów oraz innym nieprawidłowościom lub ich wykrycie i skorygowanie. Drugi poziom kontroli to nadzór Komisji. W ramach tego nadzoru zadaniem Komisji jest dopilnowanie, aby systemy kontroli zostały w państwach członkowskich ustanowione i funkcjonowały zgodnie z wymogami oraz aby ograniczały one ryzyko błędów w zakresie kontroli w państwach członkowskich.

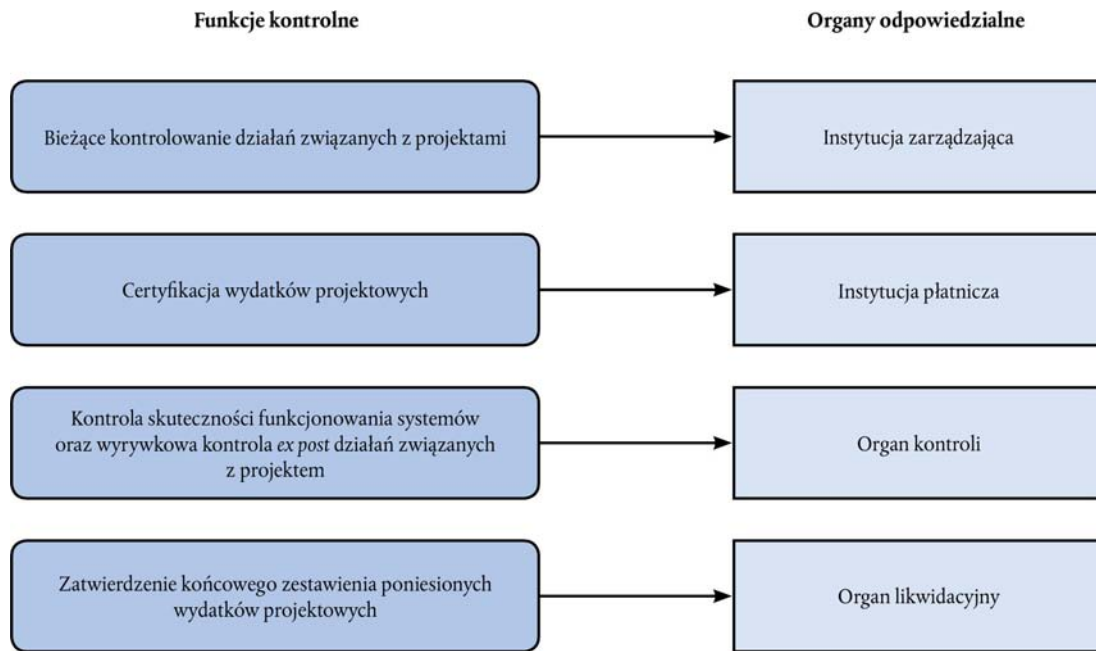
6.11. W przypadku okresu programowania 2000–2006 system kontroli w państwie członkowskim ma cztery podstawowe funkcje kontrolne. Funkcje te powinny być jasno określone i przyporządkowane instytucjom, które, z wyjątkiem organu kontroli i organu likwidacyjnego, muszą być od siebie niezależne. Zob. **schemat 6.2**.

6.12. Państwa członkowskie różnią się między sobą pod względem szczegółowych ustaleń w zakresie systemów kontroli. W niektórych państwach członkowskich funkcje kontrolne są scentralizowane na szczeblu krajowym. W innych są one powierzone poprzez organy pośredniczące podmiotom na szczeblu regionalnym bądź lokalnym lub organom właściwym dla danego sektora działalności (kontrola zdecentralizowana).

6.13. Nadzór Komisji polega głównie na kontrolach *ex post* oraz na wprowadzaniu korekt finansowych w razie wykrycia poważnych uchybień w systemie kontroli.

6.9. Na mocy przepisów sektorowych państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie prawidłowości wydatków zgłoszonych Komisji do współfinansowania. Na mocy ustaleń w zakresie dzielonego zarządzania Komisja pełni rolę nadzorczą, sprawując kontrolę nad skutecznym funkcjonowaniem systemów kontrolnych państw członkowskich oraz podejmując działania naprawcze, jeśli stwierdzi, że systemy te nie funkcjonują prawidłowo, tak by wypełnić swoje obowiązki w zakresie wykonania budżetu (art. 53b ust. 4 rozporządzenia finansowego). Komisja sprawuje swoją rolę nadzorczą poprzez działalność audytową, jak również poprzez negocjacje dotyczące programów, komitety monitorujące, doroczne spotkania z podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie i audyt, wskazówki i seminaria. W planie działania przyjętym przez Komisję dnia 19 lutego 2008 r. jeszcze bardziej wzmocniono nadzór Komisji.

6.13. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi w pkt 6.9.

Schemat 6.2 — Kluczowe mechanizmy kontrolne w państwie członkowskim

6.14. Kontrola Komisji może być skutecznym instrumentem nadzoru:

- a) jeśli oparta jest na ocenie ryzyka wystąpienia uchybień w systemie kontroli państwa członkowskiego;
- b) jeśli jej wynik jest przydatny z operacyjnego punktu widzenia; to znaczy, jeśli stanowi rzetelną podstawę działań naprawczych lub pozwala uzyskać wystarczającą pewność co do braku potrzeby podejmowania takich działań; a także
- c) jeśli w wyniku kontroli podejmowane są na czas odpowiednie działania naprawcze.

6.14.

- c) Działania naprawcze wynikające z audytów Komisji mogą polegać na skutecznym wdrożeniu działań zaradczych przez władze krajowe lub na zastosowaniu korekty finansowej przez władze krajowe, a także zastosowaniu korekty finansowej przez Komisję w czasie realizacji programu lub przy jego zamknięciu.

Trybunał ocenia te kontrole na podstawie wyżej wymienionych kryteriów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Korekty finansowe

6.15. Komisja podtrzymała swoje stanowisko, wedle którego większość błędów ujawnionych przez Trybunał i opisanych w jego sprawozdaniach rocznych zostanie prawdopodobnie wykryta i skorygowana dzięki wieloletniemu programowi naprawczemu⁽⁵⁾. Jednakże Komisja nie jest w stanie przedstawić wystarczających dowodów w odniesieniu do korekt dokonanych przez państwa członkowskie. Systemy wprowadzania korekt finansowych omówiono w rozdziale 3 (zob. pkt 3.21–3.29 oraz schemat 3.2), a faktycznie dokonane korekty finansowe w rozdziale 1 (zob. pkt 1.36 i 1.38).

Rodzaje błędów występujących w projektach w ramach polityki spójności

6.16. Istnieje duże ryzyko błędnego deklarowania kosztów projektów w ramach polityki spójności, co z kolei pociąga za sobą ryzyko nieprawidłowych zwrotów. W kontekście niniejszego sprawozdania za nieprawidłowy uważa się nadmierny zwrot. U jego źródeł może leżeć:

- a) błąd kwalifikowalności — zwrot wydatków, które nie spełniają kryterium kwalifikowalności określonego w szczegółowych przepisach regulujących dany wydatek;
- b) błąd wystąpienia — zwrot wydatków objął koszty, które nie zostały w rzeczywistości poniesione lub też nie zostały udokumentowane;
- c) błąd dokładności — koszt został błędnie wyliczony; lub
- d) kombinacja błędów — kiedy zwrot wydatków obciążony jest więcej niż jednym z powyższych błędów.

6.17. Projekt może być również obciążony błędami zgodności. Są to przede wszystkim błędy w procedurach udzielania zamówień publicznych oraz nieprzestrzeganie wymogów dotyczących reklamy. Są one klasyfikowane jako błędy niekwantyfikowalne. Jednakże poważne przypadki nieprzestrzegania procedur udzielania zamówień publicznych, mające wpływ na warunki płatności, zaliczane są do błędów kwalifikowalności (zob. pkt 1.9–1.11).

6.15. Komisja dołożyła znaczących starań w celu poprawy jakości danych dostarczanych przez państwa członkowskie, a obecnie prowadzi prace nad weryfikacją kompletności i dokładności danych. Jak podano w odpowiedzi Komisji na pkt 3.25, odnotowano postępy w dostarczaniu wiarygodnych dowodów funkcjonowania długoterminowych mechanizmów naprawczych.

6.16. Płatności w ramach polityki spójności obciążone są wysokim, nieuniknionym ryzykiem ze względu na liczbę organów zaangażowanych w jej wdrażanie na poszczególnych szczeblach oraz na wysoką liczbę beneficjentów i operacji współfinansowanych w powiązaniu z całkowitą wysokością środków. Jeżeli instytucje zarządzające prowadzą należytą pierwszą kontrolę i certyfikację, ryzyku temu można odpowiednio zaradzić.

⁽⁵⁾ Zob. na przykład sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 6.39 — odpowiedzi Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Okres 2007–2013

6.18. W okresie programowania 2007–2013 ustanowiono trzy cele (cel zbieżności, cel konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia oraz cel europejskiej współpracy terytorialnej). Istnieją trzy rodzaje funduszy: fundusz rozwoju regionalnego, fundusz społeczny i fundusz spójności. Programy opracowano w taki sposób, aby zwiększyć atrakcyjność państw członkowskich oraz ich regionów i miast, wspierać innowacyjność, przedsiębiorczość, zatrudnienie i gospodarkę opartą na wiedzy, rozwijać gospodarki regionalne oraz tworzyć nowe i lepsze miejsca pracy.

6.19. W roku 2007, który otworzył nowy okres programowania i zasadniczo stanowił fazę przygotowawczą, żaden wydatek nie został zgłoszony do zwrotu. Płatności za ten rok wyniosły 6,8 mld euro i były realizowane w ramach prefinansowania. Odpowiadały one 2 % kwoty zatwierdzonych programów (2,5 % w przypadku projektów finansowanych z Funduszu Spójności w nowych państwach członkowskich). W związku z tym, że za rok budżetowy 2007 nie było żadnych zwrotów, Trybunał objął szczegółowymi pracami kontrolnymi wyłącznie projekty i programy za lata 2000–2006.

6.20. W rozporządzeniach odnoszących się do okresu programowania 2007–2013 ⁽⁶⁾, dopracowano i wzmocniono przepisy dotyczące kontroli oraz doprecyzowano zakres stosownych obowiązków Komisji i państw członkowskich. Przepisy odnoszące się do kontroli w nowym okresie programowania zostały w znaczny sposób rozbudowane. Państwa członkowskie mają obowiązek przedłożyć Komisji do zatwierdzenia dokument strategiczny w sprawie kontroli ⁽⁷⁾ oraz deklarację zgodności z opisami systemów dla poszczególnych programów operacyjnych. Wymagane są również coroczne sprawozdania z kontroli systemów oraz z kontroli reprezentatywnej próby transakcji, stanowiące podstawę do wydania corocznej opinii pokontrolnej.

⁽⁶⁾ W szczególności rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25) oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 (Dz.U. L 371 z 27.12.2006, s. 1).

⁽⁷⁾ Dla mniejszych programów (o wartości poniżej 750 mln euro i udziale Wspólnoty w finansowaniu na poziomie poniżej 40 %) nie będzie to wymagane.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SZCZEGÓŁOWA OCENA W KONTEKŚCIE POŚWIADCZENIA
WIARYGODNOŚCI

Zakres kontroli

6.21. Trybunał skontrolował 180 płatności okresowych ⁽⁸⁾ dokonanych w 2007 r. (za okres programowania 2000–2006) na rzecz 176 projektów finansowanych z funduszy strukturalnych (99 projektów EFRR, 56 projektów EFS, 21 projektów EFOGR) oraz na rzecz czterech projektów finansowanych z Funduszu Spójności. 176 projektów funduszy strukturalnych zrealizowano w ramach 16 programów operacyjnych obejmujących 10 państw członkowskich. Dla każdego programu operacyjnego dane państwo członkowskie ustanowiło przynajmniej jeden system kontroli, co ilustruje **schemat 6.2**. Trybunał dokonał oceny tych systemów kontroli pod względem ich zgodności z przepisami oraz ich skuteczności w zakresie zarządzania ryzykiem dla legalności i prawidłowości transakcji. Trybunał dokonał również oceny części działań nadzorczych Komisji, poddając analizie 20 kontroli przeprowadzonych przez Komisję.

Ustalenia kontroli

**Legalność i prawidłowość transakcji leżących
u podstaw rozliczeń**

6.22. Streszczenie ustaleń kontroli w zakresie legalności i prawidłowości finansowania projektów ze środków UE w ramach polityki spójności przedstawiono w **tabelach 6.1 i 6.2**.

6.23. Z **tabeli 6.1** wynika, że tylko 46 % projektów z reprezentatywnej próby statystycznej zbadanej przez Trybunał było wolne od błędów w zakresie legalności i prawidłowości (31 % w 2006 r.).

6.24. W **tabeli 6.2** przedstawiono różne rodzaje błędów występujące przy zwrotach. Rozkład błędów zasadniczo nie zmienił się w porównaniu z rokiem 2006.

6.23. Stosowanie pewnych zasad dotyczących kwalifikowalności kosztów może skutkować rozbieżnymi interpretacjami. Komisja przyznaje, że wśród 97 projektów przytaczanych przez Trybunał w tabeli 6.1 jako obarczone błędem, w przypadku siedmiu okoliczności błędów zidentyfikowanych przez Trybunał nie dostarczają podstaw do zastosowania korekt finansowych ani innych działań następczych.

⁽⁸⁾ Kontrola każdego zwrotu obejmuje sprawdzenie znacznej liczby powiązanych z nim faktur i innych dokumentów.

Tabela 6.1 — Zestawienie projektów pod względem występowania błędów zgodności oraz prawidłowości zwrotów kosztów ⁽¹⁾

Projekty, w których błędy zgodności	Projekty, w których zwroty były		Ogółem
	nieprawidłowe	prawidłowe	
występowały	29 przypadków 16 %	27 przypadków 15 %	56 przypadków 31 %
nie występowały	41 przypadków 23 %	83 przypadki 46 %	124 przypadki 69 %
Ogółem	70 przypadków 39 %	110 przypadków 61 %	180 przypadków 100 %

(¹) Błędy zgodności są błędami niekwalifikowalnymi (zob. pkt 1.9–1.11).

Tabela 6.2 — Analiza rodzajów błędów występujących przy zwrotach

Prawidłowość zwrotów	Fundusz				Ogółem
	EFRR	EFS	EFOGR	Fundusz Spójności	
Błąd kwalifikowalności	18 przypadków 18 %	7 przypadków 13 %	3 przypadki 14 %	2 przypadki 50 %	30 przypadków 17 %
Błąd wystąpienia	5 przypadków 5 %	0 przypadków 0 %	3 przypadki 14 %	0 przypadków 0 %	8 przypadków 4 %
Błąd dokładności	8 przypadków 8 %	4 przypadki 7 %	0 przypadków 0 %	0 przypadków 0 %	12 przypadków 7 %
Kombinacja błędów	5 przypadków 5 %	15 przypadków 27 %	0 przypadków 0 %	0 przypadków 0 %	20 przypadków 11 %
Prawidłowy zwrot	63 przypadki 64 %	30 przypadków 54 %	15 przypadków 72 %	2 przypadki 50 %	110 przypadków 61 %
Ogółem	99 przypadków 100 %	56 przypadków 100 %	21 przypadków 100 %	4 przypadki 100 %	180 przypadków 100 %

6.25. W próbie zbadanej przez Trybunał najczęstsze przypadki nieprawidłowych zwrotów z EFRR stanowiły błędy kwalifikowalności:

- a) włączenie kosztów, które, ze względu na swój charakter, nie powinny być zostać zwrócone; oraz
- b) poważne przypadki naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych.

6.25. Komisja bada wyniki w celu zagwarantowania podjęcia stosownych kroków.

- b) Komisja zauważyła również, iż poważnym źródłem nieprawidłowości są przypadki naruszenia zasad dotyczących zamówień publicznych, dlatego też w swoich działaniach audytowych skoncentrowała się na tym właśnie obszarze ryzyka i podjęła inne działania, takie jak publikacja wytycznych dla państw członkowskich w zakresie poziomów korekty finansowej, jakie należy zastosować.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład:

Uniwersytet znajdujący się na obszarze objętym celem 1 prowadził prace nad projektem w dziedzinie robotyki w laboratorium usytuowanym poza tym obszarem. Było to niezgodne z krajowymi przepisami prawa o pomocy państwa na rzecz badań naukowych, w ramach których EFRR współfinansował ten projekt i spowodowało, że odnośne wydatki stały się niekwalifikowalne.

Właściciele kurortu wypoczynkowego nie ogłosili przetargu publicznego na prace remontowe, na które otrzymywali dotacje na łączną kwotę odpowiadającą 63 % kosztów, wliczając w to ulgę podatkową w wysokości 33 % oraz dotację ze środków pochodzących z EFRR w wysokości 25 %. W związku z tym, że przepisy UE dotyczące zamówień publicznych stosuje się do projektów firm prywatnych finansowanych ze środków publicznych od 50 % kosztów wzwyż, opisane uchybienie sprawiło, że projekt przestał kwalifikować się do pomocy z funduszy UE.

6.26. W przypadku EFS wśród najczęstszych błędów należy wymienić:

- a) brak dowodów wykazujących, że koszty ogólne lub koszty personelu rzeczywiście miały związek z projektem;
- b) zawyżenie kosztów personelu lub kosztów ogólnych;
- c) włączenie kosztów niekwalifikowalnych (błędy kwalifikowalności).

Przykład:

W jednym z projektów brakowało wystarczających dowodów na to, że koszty związane z zatrudnieniem zewnętrznego personelu miały związek z projektem: prowadzono miesięczne zestawienia codziennej obecności wspomnianych pracowników, ale nie prowadzono list wypracowanych przez nich w danym dniu godzin wraz z podaniem konkretnych wykonanych przez nich tego dnia zadań. Wobec braku szczegółowego zapisu przepracowanych godzin, który uzasadniałby uwzględnienie w kosztach projektu konkretnych dni pracy, wydatki te nie mogą zostać zapisane na poczet kosztów projektu. W związku z tym wydatki te uznano za niekwalifikowalne.

W przypadku innego projektu koszty personelu zostały zawyżone: koszty odnoszące się do pewnej liczby pracowników zostały w całości zaliczone do kosztów projektu współfinansowanego przez EFS, mimo iż personel, o którym tu mowa, zaangażowany był także w prace niezwiązane ze współfinansowanym projektem.

6.26. Komisja bada wyniki w celu zagwarantowania podjęcia stosownych kroków.

- a) i b) Komisja często styka się z tego rodzaju błędem. Ramy regulacyjne na okres 2007–2013 przewidują uproszczenia w tym zakresie, zgodnie z którymi koszty ogólne mogą być deklarowane na zasadzie ryczałtowej proporcjonalnie do kosztów bezpośrednich, bez dalszych szczegółowych uzasadnień.
- c) Komisja zaleciła już państwom członkowskim intensyfikację działań informacyjnych skierowanych do beneficjentów. Powyższe, wraz z udoskonaloną bieżącą kontrolą ze strony instytucji zarządzających, powinno ułatwić ograniczenie częstotliwości występowania tego typu błędów.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.27. Istotny poziom błędów wykryto w płatnościach dokonanych w roku budżetowym 2007 z tytułu zwrotów na rzecz projektów w ramach polityki spójności w okresie programowania 2000–2006. W skontrolowanej próbie odsetek projektów, w których wystąpiły błędy kwantyfikowalne i/lub niekwantyfikowalne (zob. pkt 1.9–1.11), wyniósł 54 %⁽⁹⁾. Trybunał szacuje, że odsetek całkowitej kwoty zwrotów, które nie powinny były zostać wypłacone, wynosi co najmniej 11 %.

Ocena systemów nadzoru i kontroli

6.28. Ustalenia Trybunału dotyczące systemów zarządzania i nadzoru stosowanych w państwach członkowskich w odniesieniu do 16 programów operacyjnych poddanych ocenie przedstawiono w **załączniku 6.1**. W 11 przypadkach Trybunał ocenił systemy zarządzania jako „częściowo skuteczne”, w trzech innych jako „nieskuteczne” i w dwóch pozostałych jako „skuteczne”. Utrzymujący się wysoki poziom błędów ujawniony na podstawie prowadzonych przez Trybunał bezpośrednich badań transakcji leżących u podstaw rozliczeń pozwala także przypuszczać, że systemy w państwach członkowskich były na ogół tylko częściowo skuteczne w zakresie zarządzania ryzykiem nielegalności i nieprawidłowości zwrotów.

6.29. Do najważniejszych uchybień wskazanych przez Trybunał należą:

- a) w przypadku instytucji zarządzających — niewystarczająca bieżąca kontrola, czy wydatki zostały faktycznie poniesione, niezdolność wykrycia zestawień poniesionych wydatków, niepopartych właściwymi dowodami oraz niezdolność wykrycia uchybień w procedurach przetargowych;
- b) w przypadku instytucji płatniczych — niezdolność wykrycia sytuacji, w których instytucje zarządzające nie przeprowadziły odpowiednich kontroli bieżących;
- c) w przypadku organów kontroli — niezdolność przeprowadzenia kontroli wystarczających do uzyskania pewności co do skutecznego funkcjonowania systemów kontroli.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.27. Wiele błędów niewymiernych, nawet jeżeli zostały wykryte wcześniej, nie miałyby wpływu na zwrot kosztów. Przykłady obejmują opóźnienia w publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia oraz niedociągnięcia w dokumentacji komitetów oceniających oferty zgłoszone do przetargów.

Podana przez Trybunał szacunkowa kwota, która nie powinna była podlegać zwrotowi, obejmuje przypadki, w których zadaniem Komisji okoliczności zidentyfikowane przez Trybunał nie stanowią podstawy do zastosowania korekt finansowych, a przynajmniej nie w proponowanym zakresie.

6.28. Ustalenia Trybunału wskazują na znaczną poprawę w stosunku do roku 2006, gdy Trybunał uznał za nieskuteczne 13 z 19 systemów. W zeszłym roku Trybunał orzekł, że jego próba daje ogólny obraz skuteczności systemów kontroli państw członkowskich, które na ogół przedstawił jako nieskuteczne lub umiarkowanie skuteczne. Ogólny obraz za rok 2007, jaki wylania się z próby Trybunału, jest lepszy i wskazuje, że nie wszystkie systemy są nieskuteczne, lecz istnieje znaczne zróżnicowanie stopnia ich skuteczności.

W przypadku trzech programów ocena przedstawiona w rocznych sprawozdaniach z działalności sporządzanych przez dyrekcje generalne Komisji była znacznie korzystniejsza niż ta przedstawiona przez Trybunał w załączniku 6.1.

6.29.

- c) Praca organów likwidacyjnych została przez Trybunał oceniona jako „skuteczna” w 14 na 16 skontrolowanych programów.

⁽⁹⁾ Zob. **załącznik 6.2**. W 2006 r. odsetek ten wyniósł 69 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.30. Trybunał dokonał oceny 20 kontroli przeprowadzonych przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za działania strukturalne (Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO), Dyrekcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans (DG EMPL), Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) oraz Dyrekcję Generalną ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE)). W większości przypadków kontrole były odpowiednio zaplanowane i przeprowadzone, ale w sześciu przypadkach właściwe działania naprawcze podjęto z opóźnieniem. W trzech przypadkach uchybienia w dokumentacji kontrolnej utrudniły przeprowadzenie oceny wyników kontroli. Wspomniane niedociągnięcia ograniczają skuteczność tej podstawowej procedury nadzorczej.

6.31. Głównym celem nadzoru Komisji jest dopilnowanie, aby państwa członkowskie ustanowiły i prowadziły systemy kontroli zgodnie z obowiązującymi przepisami. Z powyższych ustaleń wynika, że cel ten nie został w pełni osiągnięty.

Wniosek ogólny i zalecenia

Wniosek ogólny

6.32. Na podstawie przeprowadzonych prac kontrolnych (zob. pkt 6.21) Trybunał stwierdza, że zwroty kosztów projektów w ramach polityki spójności obciążone są istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości. W ocenie Trybunału systemy nadzoru i kontroli w państwach członkowskich są „częściowo skuteczne”, a systemy nadzoru i kontroli stosowane przez Komisję są także „częściowo skuteczne” w zakresie zagwarantowania legalności i prawidłowości zwrotów kosztów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.30. Komisja jest zdania, że w większości przypadków w następstwie wyników audytu podjęto stosowne działania naprawcze w odpowiednim terminie oraz że dokumentacja audytowa była należycie sporządzona, a także, iż w związku z powyższym audyty dostarczyły wyników przydatnych w praktyce. Zgodnie z planem działania w zakresie działań strukturalnych Komisja zobowiązała się podjąć kroki zmierzające do zwiększenia znaczenia jej działań audytowych poprzez przyspieszenie stosowania zawiesznień i korekt finansowych.

6.31. Ustalenia Trybunału wykazują, że działania Komisji nie przyniosły jeszcze oczekiwanych skutków, jeśli chodzi o zapobieganie powstawaniu błędów w zwrotach wydatków. Ustalenia nie odnoszą się do skuteczności działań Komisji w zakresie ograniczania ryzyka wynikającego ze słabości systemów kontroli w państwach członkowskich. Komisja ocenia, czy systemy kontroli utworzone przez państwa członkowskie funkcjonują skutecznie i, w przypadku wykrycia dowodów niedociągnięć, podejmuje kroki zmierzające do ograniczenia ryzyka. Kroki te obejmują wymóg wprowadzenia przez państwa członkowskie planów działań zaradczych, zawieszenie płatności oraz zastosowanie korekt finansowych. Stosowne dyrekcje generalne w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności przedstawiły szczegółowo skategoryzowaną ocenę wszystkich systemów oraz wskazały działania naprawcze realizowane w odniesieniu do wszystkich programów dotkniętych znaczącymi nieprawidłowościami.

6.32. Na obecnym etapie zamykania procesu realizacji programów na lata 2000–2006 możliwości podjęcia przez Komisję działań zapobiegających powstawaniu błędów są ograniczone, dlatego też koncentruje się ona na działaniach zmierzających do ograniczania ryzyka wynikającego ze słabości zarządzania i systemów kontroli na szczeblu krajowym.

Dyrekcje generalne odpowiedzialne za realizację polityki strukturalnej opisały w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności wyniki przeprowadzonych ocen skutecznego funkcjonowania systemów w 545 programach krajowych, które wykazują następujące zróżnicowanie: około 37 % systemów funkcjonuje dobrze, ok. 51 % systemów funkcjonuje, lecz wymaga udoskonalenia, a ok. 12 % systemów jest nieskutecznych. Komisja zainwestowała znaczne środki w celu zapewnienia szerokiego zasięgu kontroli, wprowadziła znaczne udoskonalenia w systemach krajowych poprzez zastosowanie procedur „planów działania”, zawiesiła płatności i zastosowała korekty finansowe. Wdrożenie planu działania przyjętego w lutym 2008 r. stanowi kolejny krok w kierunku wzmocnienia roli nadzorczej Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

6.33. Podobnie jak w ubiegłym roku, nadal istnieje potrzeba skuteczniejszego zapobiegania błędom na wczesnych etapach realizacji projektu poprzez współpracę z promotorami projektów oraz zapewnienie efektywnego działania mechanizmów pierwszego poziomu kontroli, co oznacza, że:

- a) instytucje zarządzające/organy pośredniczące powinny nawiązywać kontakt z promotorami projektu na wczesnym etapie, aby zaznajomić ich z obowiązującymi wymogami, wspomóc w ustanawianiu ich własnych systemów i uświadomić im ryzyko błędów;
- b) instytucje zarządzające/pośredniczące powinny dobrać i wyszkolić personel zdolny do wykrywania błędów w zestawieniach poniesionych wydatków projektu oraz w procedurach beneficjentów i powinny wyposażać ten personel w listy kontrolne obejmujące wszystkie rodzaje ryzyka;
- c) Komisja powinna skutecznie nadzorować mechanizmy pierwszego poziomu kontroli w państwach członkowskich na podstawie analizy ryzyka, wynikającej z oceny skuteczności systemu kontroli poszczególnych instytucji zarządzających/organów pośredniczących;
- d) Komisja i państwa członkowskie powinny zwrócić szczególną uwagę na skuteczne funkcjonowanie mechanizmów przekazywania informacji zwrotnych (instytucje zarządzające/organy pośredniczące do beneficjentów, instytucje płatnicze do instytucji zarządzających, organy kontroli do instytucji zarządzających i instytucji płatniczych) w celu wyeliminowania systemowych źródeł ujawnionych błędów.

6.34. Trybunał ponawia ponadto zalecenie, aby Komisja stosowała w miarę możliwości uproszczenia przewidziane w przepisach i zasadach regulujących wydatki, nie podważając przy tym efektywności wydatków. Ograniczyłoby to ryzyko błędów oraz obciążenia administracyjne promotorów projektów.

6.35. Ponadto, przygotowując i wdrażając okres programowania 2007–2013, Komisja powinna w możliwie maksymalnym stopniu korzystać z pracy organów kontroli w państwach członkowskich, ale jednocześnie powinna monitorować te prace w celu zagwarantowania, że wykonywane są one zgodnie ze stosownymi standardami. Cel ten Komisja powinna realizować poprzez dokonywanie przeglądów poszczególnych prac kontrolnych, a także poprzez ich ponowne przeprowadzanie, opierając się na przekazywanych jej sprawozdaniach. Zadanie to będzie wymagało znaczących wysiłków i odpowiednich zasobów.

6.33. Wytyczne w zakresie kontroli zarządzania wydane przez Komisję w czerwcu 2008 r. zgodnie z planem działania z lutego 2008 r. podkreślają znaczenie stosowania przez podmioty odpowiedzialne za zarządzanie środkami zapobiegawczych w postaci strategii skutecznej komunikacji z beneficjentami, jak również udzielania szczegółowych wskazówek oraz dzielenia się najlepszymi praktykami w zakresie weryfikacji administracyjnych i wizyt weryfikacyjnych na miejscu przeprowadzanych w celu uzyskania wystarczającej pewności odnośnie do prawidłowości zgłaszanych wydatków.

a) i b) Zalecenia te zostały omówione w wytycznych, a proces ich wdrażania jest nadzorowany przez Komisję.

c) Komisja kontynuuje i nadal będzie kontynuować działania zgodnie z pkt 1.1 planu działania.

d) Zostało to uwzględnione w wymogach zawartych w przepisach na lata 2007–2013 w postaci pracy instytucji audytowej, a także jako przedmiot konkretnych odniesień zawartych w wytycznych w sprawie weryfikacji zarządzania oraz funkcji instytucji certyfikującej.

6.34. Zalecenie to włączono do planu działania Komisji jako pkt 4.3; jest ono obecnie wdrażane.

6.35. Po zakończeniu procedury oceny zgodności, która dostarczy informacji na temat kształtu systemów na lata 2007–2013, plan audytowy Komisji na ten okres przewiduje ocenę pracy instytucji audytowych celem stwierdzenia, czy Komisja może polegać na wynikach ich pracy, a co za tym idzie, na ich rocznych opiniach audytowych zgodnie z art. 73 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.36. W celu zagwarantowania właściwego wykorzystania środków UE Komisja powinna w skuteczny sposób korzystać z instrumentów naprawczych, jakie ma do swojej dyspozycji:

- a) zapewniając systematyczne stosowanie przepisów prawnych dotyczących korekty błędów i zgodności systemów;
- b) oraz w pełni wykorzystując wszystkie instrumenty przewidziane w tym celu, takie jak zawieszenie płatności, korekty finansowe i odzyskanie środków.

Będzie to wymagało znacznego zwiększenia nakładu pracy w terenie w państwach członkowskich i dlatego też pociąga za sobą konieczne implikacje finansowe.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI
UWAGAMI

6.37. Podsumowanie wyników monitorowania przez Trybunał działań podjętych w związku z najważniejszymi uwagami ujętymi w ostatnich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 6.3**.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.36. Zgodnie z pkt 8 planu działania Komisja podjęła kroki mające na celu zwiększenie efektów jej prac audytowych poprzez przyspieszenie procedur stosowania zawieszenia płatności lub korekt finansowych. W okresie 2007–2013 zostanie wprowadzona dodatkowa procedura umożliwiająca wstrzymanie płatności na okres 6 miesięcy.

- b) Strategia Komisji na lata 2007–2013 przewiduje kontrolę działalności instytucji audytowych w państwach członkowskich w celu stwierdzenia, czy Komisja może polegać na wynikach ich pracy. Tam, gdzie Komisja dojdzie do pozytywnych wniosków, nie będzie potrzeby powielania ich pracy poprzez przeprowadzanie własnych audytów na poziomie beneficjentów (zgodnie z zasadą pojedynczej kontroli).

ZAŁĄCZNIK 6.1

Ocena systemów nadzoru i kontroli

Program	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej				Ocena ogólna
	Instytucja zarządzająca	Instytucja płatnicza	Organ kontroli	Organ likwidacyjny	
EFOGR — Portugalia					
EFOGR — Hiszpania					
EFS — Dania — cel 3					
EFS — Grecja — Zdrowie					
EFS — Włochy — Campania					
EFS — Portugalia — Norte					
EFS — Hiszpania — inicjatywa przedsiębiorczości					
EFRR — Hiszpania — konkurencyjność					
EFRR — Republika Czeska — przemysł i przedsiębiorstwa					
EFRR — Niemcy — Mecklenburg Vorpommern — cel 1					
EFRR — Grecja — społeczeństwo informacyjne					
EFRR — Francja — Martynika					
EFRR — Zjednoczone Królestwo/Irlandia — Peace II					
EFRR — Włochy — badania naukowe					
EFRR — Republika Czeska — infrastruktura					
EFRR — Słowacja — podstawowa infrastruktura					

Legenda

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny

ZAŁĄCZNIK 6.2

Wyniki badania transakcji

Szacunkowy odsetek transakcji obciążonych błędem, na podstawie próby	54 %
Poziom błędu	ponad 5 %

Działania podjęte w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w poświadczeniu wiarygodności

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji															
1. Podjęte przez Komisję działania zmierzające do poprawy zarządzania projektami w ramach polityki spójności																		
W ostatnich kilku latach Trybunał wielokrotnie wykrywał istotny poziom błędów w projektach w ramach polityki spójności. Trybunał ocenił, że systemy kontroli w państwach członkowskich są nieskuteczne lub umiarkowanie skuteczne oraz stwierdził, że własny nadzór Komisji jest nieskuteczny w zakresie zapobiegania błędom na poziomie państw członkowskich. (Zob. np. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 6.37–6.45, za rok budżetowy 2005, pkt 6.38–6.45, za rok budżetowy 2004, pkt 5.47–5.54 i za rok budżetowy 2003, pkt 5.55, 5.56 i 5.66–5.69).	Na początku 2008 r. Komisja przyjęła plan działania na rzecz wzmocnienia jej nadzoru nad działaniami strukturalnymi w ramach zarządzania dzielonego (COM(2008) 97 wersja ostateczna z 19.2.2008).	Trybunał z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę Komisji i odnotowuje podjęte już działania. Trybunał uważa jednak, że jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę wpływu tych działań Komisji. Trybunał odniesie się do tych kwestii w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2008.																
2. Poświadczenie wiarygodności za 2005 r.: Działania podjęte przez Komisję w związku z uwagami Trybunału																		
W 2005 r. Trybunał wykrył istotny poziom błędów w zestawieniach wydatków projektowych w obrębie wszystkich skontrolowanych programów. 60 spośród 95 skontrolowanych projektów z okresu programowania 2000–2006 obciążonych było istotnymi błędami. Podobnie było w przypadku programów w ramach okresu programowania 1994–1999, gdzie na 65 skontrolowanych projektów 33 obciążone były istotnymi błędami. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 6.13–6.15 i 6.26–6.28).	W swojej odpowiedzi Komisja zobowiązała się do podjęcia działań w odniesieniu do ustaleń Trybunału i do dopilnowania, żeby zostały wprowadzone wymagane korekty. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 6.13 i 6.26, odpowiedzi Komisji.)	Trybunał zbadał działania podjęte przez Komisję w związku z uwagami sformułowanymi w następstwie 15 kontroli przeprowadzonych przez Trybunał i przedstawionymi w poświadczeniu wiarygodności za rok budżetowy 2005. Osiem z tych kontroli dotyczyło EFRR, jedna Funduszu Spójności i sześć EFS ⁽¹⁾. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika, że w ośmiu przypadkach podjęto w odpowiednim czasie zadowalające działania w odpowiedzi na uwagi Trybunału, w sześciu przypadkach działania te były częściowo zadowalające, a w jednym przypadku — niezadowalające. <table><tr><td>Ocena: działania podjęte w odpowiedzi na uwagi Trybunału były:</td><td>DG REGIO</td><td>DG EMPL</td></tr><tr><td>zadowalające</td><td>5</td><td>3</td></tr><tr><td>częściowo zadowalające</td><td>4</td><td>2</td></tr><tr><td>niezadowalające</td><td>0</td><td>1</td></tr><tr><td>Ogółem</td><td>9</td><td>6</td></tr></table> Zasadnicze problemy wykryte przez Trybunał to: a) znaczne opóźnienia w realizacji stosownych działań; b) brak działań w związku z uwagami dotyczącymi systemów i błędów formalnych.	Ocena: działania podjęte w odpowiedzi na uwagi Trybunału były:	DG REGIO	DG EMPL	zadowalające	5	3	częściowo zadowalające	4	2	niezadowalające	0	1	Ogółem	9	6	Komisja zapewnia, że we wszystkich przypadkach wykrytych w drodze kontroli Trybunału podjęto stosowne działania naprawcze. Jakkolwiek Komisja przyznaje, iż w kilku przypadkach nastąpiły opóźnienia w podjęciu działań, w licznych przypadkach nie zgadza się z analizą Trybunału. Przykładowo Komisja nie może narzucić państwom członkowskim korekt w zakresie indywidualnych błędów wykrytych przez Trybunał w kontrolach dotyczących roku 2005, w przypadkach, w których państwo członkowskie dostarczyło wystarczające dowody lub przedstawiło argumentację po dacie kontroli.
Ocena: działania podjęte w odpowiedzi na uwagi Trybunału były:	DG REGIO	DG EMPL																
zadowalające	5	3																
częściowo zadowalające	4	2																
niezadowalające	0	1																
Ogółem	9	6																

⁽¹⁾ EFRR i Fundusz Spójności zarządzane są przez DG REGIO, a EFS przez DG EMPL.

ROZDZIAŁ 7

Badania naukowe, energia i transport

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	7.1–7.11
Charakterystyka grupy polityk: badania naukowe, energia i transport	7.2–7.11
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	7.12–7.43
Zakres kontroli	7.12–7.13
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	7.14–7.23
Sankcje	7.23
Ocena systemów nadzoru i kontroli	7.24–7.39
Kontrola dokumentacji w zakresie zestawień poniesionych wydatków przed wypłatą zwrotu	7.26–7.30
Certyfikacja kontroli zestawień poniesionych wydatków	7.31–7.33
Przeprowadzane przez Komisję kontrole finansowe <i>ex post</i>	7.34–7.39
Ogólne wnioski i zalecenia	7.40–7.43
Działania podjęte w związku z poprzednimi uwagami	7.44–7.49
Działania podjęte w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w poświadczeniu wiarygodności	7.44
Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 6/2005 dotyczącym transeuropejskiej sieci transportowej	7.45–7.49

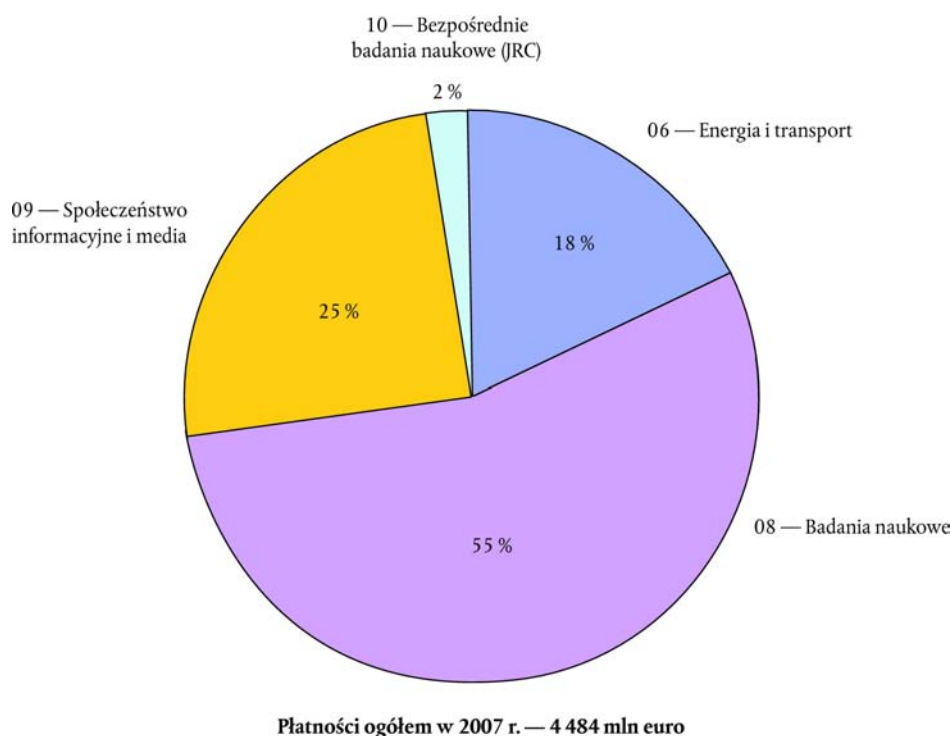
UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące następujących obszarów polityki: 06 — energia i transport; 08 — badania naukowe; 09 — społeczeństwo informacyjne i media oraz 10 — bezpośrednie badania naukowe. W 2007 r. łączne zobowiązania wyniosły 6 795 mln euro (7 340 mln euro w 2006 r.), a łączne płatności 4 484 mln euro (6 493 mln euro w 2006 r.). Podział płatności według obszarów polityki przedstawiono na **wykresie 7.1**. Bardziej szczegółowe informacje na temat wydatków za ten rok znajdują się w **załączniku I** do niniejszego sprawozdania.

Wykres 7.1 — Badania naukowe, energia i transport — podział płatności według obszarów polityki



Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe za 2007 r.

Charakterystyka grupy polityk: badania naukowe, energia i transport

7.2. Polityka w zakresie badań naukowych jest ukierunkowana na stworzenie Europejskiej Przestrzeni Badawczej, co przyczyni się — poprzez wspieranie UE jako obszaru edukacji, szkoleń, badań i innowacji — do realizacji strategii lizbońskiej w zakresie zatrudnienia, konkurencyjności na rynkach międzynarodowych oraz spójności gospodarczo-społecznej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.3. Polityka w zakresie energii i transportu ma na celu — przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających z ochrony środowiska naturalnego — wspieranie wzrostu gospodarczego oraz bezpieczeństwa i pewności dostaw, poprzez skoncentrowanie się na zakończeniu tworzenia rynku wewnętrznego UE, na korzystaniu w coraz większym stopniu z transportu zrównoważonego oraz na rozwoju zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej.

7.4. Polityka w zakresie społeczeństwa informacyjnego i mediów koncentruje się na strategicznej inicjatywie UE i2010⁽¹⁾, wspierając innowację i konkurencyjność poprzez badania naukowe i rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz przyczyniając się do wzmocnienia europejskiego sektora audio-wizualnego.

7.5. Większość wydatków przeznaczona jest na projekty z zakresu badań naukowych i rozwoju technologicznego we wszystkich odnośnych obszarach polityki⁽²⁾. Finansowanie badań naukowych odbywa się w ramach wieloletnich programów ramowych (PR), obejmujących wiele systemów finansowania i wspierających rozmaite obszary tematyczne i rodzaje projektów.

7.6. Finansowanie odbywa się w trybie bezpośredniego zarządzania scentralizowanego⁽³⁾: Komisja zazwyczaj dokonuje płatności na rzecz beneficjentów bez udziału organów krajowych, regionalnych czy lokalnych w państwach członkowskich. Beneficjentami mogą być instytuty naukowe, uczelnie, organy administracji publicznej, firmy lub osoby fizyczne.

7.7. W projektach badawczych udział zazwyczaj biorą zrzeszeni w konsorcjum beneficjenci bądź uczestnicy⁽⁴⁾ pochodzący z kilku państw członkowskich. Każdy z partnerów projektu podpisuje z Komisją umowę o dotację. Jeden spośród partnerów każdego projektu powoływany jest na koordynatora projektu, a jego zadaniem jest utrzymywanie kontaktu z Komisją i nadzorowanie administracyjno-finansowych aspektów umowy.

⁽¹⁾ Strategia i2010 grupuje wszystkie polityki, inicjatywy i działania UE mające na celu wspieranie rozwoju i popularyzację technologii cyfrowych. Strategia i2010 jest elementem strategii lizbońskiej na rzecz stworzenia w Europie bardziej konkurencyjnej, dynamicznej i opartej na wiedzy gospodarki. Większość funduszy zapewniają programy ramowe na rzecz badań.

⁽²⁾ Wydatki na bezpośrednie badania naukowe dotyczą Wspólnotowego Centrum Badawczego (JRC: 2 % wszystkich płatności w 2007 r.), będącego dyрекcją generalną Komisji. W jego skład wchodzi siedem instytutów badawczych i służy ono wsparciem naukowo-technicznym przy planowaniu, opracowywaniu, wdrażaniu i monitorowaniu polityk UE.

⁽³⁾ Cztery dyrekcje generalne Komisji ponoszą zasadniczą odpowiedzialność za zarządzanie finansowaniem badań naukowych: najważniejsze z nich to Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych (DG RTD) oraz Dyrekcja Generalna ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów (DG INFSO); pozostałe to Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu (DG TREN) i Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (DG ENTR). W ramach siódmego programu ramowego dyrekcje generalne zaangażowane w badania naukowe zamierzają wykonywać część ich budżetu w trybie pośredniego zarządzania scentralizowanego.

⁽⁴⁾ Projekty mają średnio około 20 uczestników, choć liczba ta może dochodzić do 95.

7.5–7.10. System kontroli wewnętrznej stosowany do zarządzania programami ramowymi w zakresie badań naukowych można podzielić na cztery odrębne etapy:

Ocena propozycji

Ogólnym celem kontroli jest wybór tylko tych propozycji, które reprezentują najwyższy poziom naukowy i które wyraźnie dotyczą celów operacyjnych określonych w konkretnych programach prac przyjętych przez Parlament i Radę.

Wybór propozycji i negocjowanie umów

Celem fazy negocjacji jest uzgodnienie umowy dla każdej spośród wybranych propozycji badań naukowych. Umowy takie są prawnie wiążącymi instrumentami i zapewniają zarówno naukowe, jak i finansowe zarządzanie projektem.

Zarządzanie projektem i umową

Celem tego etapu jest zapewnienie — przed dokonaniem jakiegokolwiek płatności — przestrzegania wszystkich mających zastosowanie warunków umownych i regulacyjnych, zarówno operacyjnych, jak i finansowych.

Kontrole finansowe oraz inne kontrole ex post

Celem tego etapu jest zapewnienie wykrycia i skorygowania w perspektywie wieloletniej głównych błędów systemowych, które w przeciwnym razie nie zostałyby wykryte w kontrolach ex ante. Kontrole ex post znacząco przyczyniają się do zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji w perspektywie wieloletniej, a ich celem jest utrzymywanie wskaźnika pozostałych błędów poniżej progu istotności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.8. Wysokość dotacji na projekty badawcze waha się od 20 000 euro na rzecz pojedynczych badaczy do 30 mln euro na rzecz dużych zintegrowanych projektów prowadzonych przez duże konsorcja. Chociaż liczba beneficjentów przekracza 15 000, około 40 % wszystkich płatności przypada na 200 największych beneficjentów.

7.9. Wydatki w ramach programu dotyczącego transeuropejskiej sieci (TEN) transportowej i energii są przeznaczone na główne projekty z zakresu energii i transportu (w roku 2007 było ich 67, przy średniej kwocie dotacji na poziomie 2,4 mln euro). Beneficjentami są zazwyczaj organy państw członkowskich, lecz mogą nimi być również przedsiębiorstwa publiczne lub prywatne.

7.10. Zarówno w przypadku projektów badawczych, jak i tych związanych z sieciami transeuropejskimi, dotacje są zazwyczaj wypłacane w transzach: zaliczka przy podpisaniu umowy o dotację lub umowy, a następnie płatności okresowe i końcowe, stanowiące zwrot kwalifikowalnych kosztów przedstawianych przez beneficjentów w okresowych zestawieniach poniesionych wydatków.

7.11. Głównym zagrożeniem dla legalności i prawidłowości transakcji jest zawyżanie przez beneficjentów w zestawieniach poniesionych wydatków wysokości kosztów kwalifikowalnych, jak również brak gwarancji, że stosowane przez Komisję systemy nadzoru i kontroli zapobiegają tym błędom, a następnie wykryją je i skorygują (certyfikacja kontroli zestawień poniesionych wydatków, kontrole dokumentacji przed wypłatą, kontrole *ex post*).

7.11. Ryzyko zawyżania kosztów przez beneficjentów wynika w głównej mierze z wewnętrznej złożoności mechanizmów finansowania przewidzianych w odnośnych ramach prawnych, opartych na zasadzie zwrotu rzeczywiście poniesionych kosztów. Wynikające stąd błędy można wykręć głównie poprzez prowadzenie kontroli na miejscu oraz weryfikację dokumentacji. W związku z tym Komisja dostosowała swój system kontroli wewnętrznej, aby podnieść wiarygodność aspektów legalności i prawidłowości wydatków w ujęciu wieloletnim, stosując zwiększoną liczbę kontroli i znacząco poszerzając ich zakres pod względem budżetu (zob. także odpowiedzi na pkt 7.15, 7.16, 7.20, 7.21, 7.26 oraz 7.29).

Wieloletni program kontroli będzie stopniowo przynosić coraz lepsze rezultaty w trakcie czteroletniego okresu wdrażania.

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA WIARYGODNOŚCI

Zakres kontroli

7.12. Ocena szczegółowa ⁽⁵⁾ opiera się na:

- a) badaniach bezpośrednich ⁽⁶⁾ transakcji leżących u podstaw rozliczeń, przeprowadzonych na reprezentatywnej statystycznej próbie 180 płatności ⁽⁷⁾ dokonanych przez Komisję w 2007 r.;

⁽⁵⁾ Rozdział 10 niniejszego sprawozdania obejmuje wydatki na badania naukowe w obszarze polityki „przedsiębiorstwa”.

⁽⁶⁾ Kontrola faktur i innych dokumentów poświadczających. Zestawienia poniesionych wydatków przedkładane Komisji w celu otrzymania zwrotu zawierają głównie koszty personelu i koszty pośrednie oraz bezpośrednie koszty podróży, materiałów i inne.

⁽⁷⁾ Obejmują one 59 zaliczek (39 – 6.PR, 13–7.PR, 1 — TEN-T i 6 innych) wypłaconych przez Komisję beneficjentom przy zawarciu umowy o dotację; 12 płatności innych niż na rzecz projektu, jak na przykład faktury za usługi ekspertów zewnętrznych dokonujących oceny propozycji projektów; 109 zwrotów okresowych i końcowych (85 – 6.PR, 11 – 5.PR, 6 — TEN-T, 1 — TEN-E i 6 innych).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) ocenie funkcjonowania wybranych aspektów systemów nadzoru i kontroli, takich jak:
- (i) kontrole dokumentacji w zakresie zestawień poniesionych wydatków przed wypłatą zwrotu przez DG TREN;
 - (ii) certyfikacja kontroli zestawień poniesionych wydatków;
 - (iii) kontrole *ex post* zestawień poniesionych wydatków.

7.13. Trybunał prześledził ponadto działania podjęte w związku z poprzednimi uwagami dotyczącymi:

- a) głównych błędów przedstawionych w poświadczeniu wiarygodności za 2005 r.;
- b) uchybień w systemie certyfikacji kontroli;
- c) utrzymujących się opóźnień płatności dokonywanych przez Komisję na rzecz beneficjentów.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

7.14. Trybunał stwierdził istotny poziom błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości w próbie skontrolowanych płatności. Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał badania bezpośredniego przedstawiono w **tabeli 7.1** oraz **załączniku 7.1**.

Tabela 7.1- Wyniki badania bezpośredniego

Rodzaj płatności	Płatności obciążone błędami kwantyfikowalnymi	Płatności obciążone wyłącznie błędami niekwantyfikowalnymi	Płatności, których suma zwrotu była prawidłowa, ale które obciążone były niedociągnięciami proceduralnymi	Łączne płatności obciążone błędami	Płatności nieobciążone błędami	Ogółem
Zaliczki	0	0	8	8	51	59
Płatności okresowe i końcowe	61	6	10	77	32	109
Inne	0	0	1	1	11	12
Ogółem	61	6	19	86	94	180

UWAGI TRYBUNAŁU

7.15. Z przedstawionej tabeli wynika, że 86 płatności (48 %) ujętych w próbie zbadanej przez Trybunał było obarczonych błędami. Większość błędów dotyczy zwrotu przez Komisję zawyżonych kosztów kwalifikowalnych, zadeklarowanych przez beneficjentów w zestawieniach poniesionych wydatków.

7.16. Główne rodzaje wykrytych błędów to:

- a) zawyżenie kwalifikowalnych kosztów personelu i kosztów pośrednich (45 % błędów);
- b) zgłoszenie innych niekwalifikowalnych kosztów (20 % błędów);
- c) niewystarczające dowody na poparcie wniosków o zwrot kosztów (16 % błędów);
- d) deklarowanie kwot zabudżetowanych zamiast rzeczywiście poniesionych kosztów (6 % błędów); oraz
- e) deklarowanie kosztów niemających związku z projektem (13 % błędów).

7.17. Przypadki błędów niekwantyfikowalnych to nieprzestrzeganie warunków płatności, mające bezpośredni wpływ finansowy, którego dokładna wielkość nie mogła jednak zostać obliczona ze względu na brak dokumentów poświadczających zadeklarowane koszty. Na przykład w jednym przypadku kontrolowany beneficjent nie przedstawił wystarczających dowodów poświadczających wydatki, o których zwrot się ubiegał, co stanowiło naruszenie warunków umowy o dotację. Z powodu braku podstawowych dokumentów poświadczających wydatki, nie można obliczyć finansowego wpływu błędu.

7.18. Przypadki uchybień proceduralnych dotyczą zasadniczo uwag związanych z problemami przy certyfikacji kontroli zestawień poniesionych wydatków (zob. pkt 7.31–7.33) oraz opóźnień w dokonywaniu przez Komisję płatności na rzecz beneficjentów (zob. również **załącznik 7.2**).

7.19. Błędy te wiążą się ze skomplikowanymi ramami prawnymi obejmującymi znaczną liczbę kryteriów kwalifikowalności. Podstawowym zobowiązaniem umownym beneficjenta jest wymóg ubiegania się wyłącznie o zwrot rzeczywiście poniesionych, kwalifikowalnych kosztów, niezbędnych do realizacji projektu. Nieprzestrzeganie tego zobowiązania leży u podstaw większości błędów stwierdzonych przez Trybunał.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.15. i 7.16. Kontrole własne Komisji potwierdzają utrzymywanie się istotnego poziomu błędów, związanych w głównej mierze z zawyżaniem kosztów kwalifikowalnych przez beneficjentów, co zostało szczegółowo opisane w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za badania naukowe.

Aby rozwiązać ten problem, Komisja znacznie wzmocniła swoje kontrole ex post w ramach wspólnej strategii kontroli (zob. także odpowiedzi na pkt 7.11).

7.18. Komisja zgadza się z Trybunałem co do uchybień wykrytych w certyfikatach kontroli. Komisja podjęła szereg działań naprawczych (zob. odpowiedzi na pkt 7.32 i 7.33).

Certyfikaty kontroli przyniosły już jednak efekt prewencyjny, znacznie przyczyniając się do obniżenia wskaźnika błędów dla 6.PR w porównaniu z 5.PR, kiedy to certyfikaty kontroli nie były wymagane.

We wszystkich dyrekcjach generalnych odpowiedzialnych za badania naukowe wzrósł odsetek terminowo realizowanych wypłat. Kwestia ta jest ściśle monitorowana i jest traktowana z najwyższą uwagą w celu zapewnienia dalszej poprawy sytuacji.

7.19. Komisja zgadza się z Trybunałem co do złożoności odnośnych ram prawnych oraz kryteriów kwalifikowalności. Złożoność ta stanowi jednocześnie główne źródło błędów wykrywanych przez kontrole własne Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.20. Próba płatności skontrolowana przez Trybunał objęła szereg głównych beneficjentów, z których każdy uczestniczył w znacznej liczbie projektów UE. Beneficjenci tacy dysponują z reguły złożonymi systemami księgowymi i administracyjnymi. Uwzględniając ten fakt, przepisy dopuszczają pewien poziom elastyczności — jak na przykład podawanie uśrednionych stawek przy wyliczaniu kosztów personelu związanych z projektem — o ile nie prowadzi to do kwot znacznie przekraczających koszty rzeczywiste.

7.21. Ponieważ beneficjenci tacy mogą stosować tę samą metodę uśrednionych kosztów w odniesieniu do wszystkich składanych przez siebie zestawień poniesionych wydatków, wykrycie u nich błędów oznacza ryzyko, że Komisja nienależnie zwróciła znaczne sumy niekwalifikowalnych kosztów.

7.22. Na przykład u jednego z większych beneficjentów (którego pięć transakcji znalazło się w skontrolowanej przez Trybunał próbie) Trybunał ujawnił, że metodyka zastosowana do wyliczania kosztów personelu i kosztów pośrednich prowadziła do zawyżenia deklarowanych kosztów kwalifikowalnych o około 10 %. W przypadku innego większego beneficjenta, którego dwa projekty były objęte kontrolą Trybunału, metodyka uśrednionych kosztów stosowana przy sporządzaniu zestawień poniesionych kosztów doprowadziła do zawyżenia kosztów kwalifikowalnych rzędu 5–6 %.

Sankcje

7.23. Rozszerzony system sankcji był jednym z głównych działań naprawczych wprowadzonych przy uruchomieniu 6.PR w 2002 r.⁽⁸⁾ W czasie trwania 6.PR Komisja nie nałożyła żadnych sankcji. Beneficjenci mogą zatem przedstawiać zestawienia poniesionych wydatków z pełną świadomością, że w praktyce w przypadku zawyżenia kosztów grozi im w najgorszym razie obowiązek zwrotu zawyżonej części funduszy, bez konieczności zapłacenia odsetek lub innych kar finansowych.

⁽⁸⁾ Poza odzyskaniem funduszy Komisja ma również prawo dochodzić rekompensaty (odszkodowanie zryczałtowane) od beneficjenta, u którego ujawniono zawyżoną kwotę kosztów kwalifikowalnych, a co za tym idzie, który otrzymał nienależnie od UE środki finansowe. Każdy beneficjent, w przypadku którego zostanie ujawnione, że wielokrotnie naruszył zobowiązania umowne, może ponadto podlegać ryczałtowym karom finansowym.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.20. i 7.21. Beneficjenci mogą stosować uśrednione stawki przy wyliczaniu kosztów personelu, jeżeli jest to zgodne z przyjętymi przez nich zasadami rachunkowości.

Celem skutecznego wyeliminowania czynników ryzyka wskazanych przez Trybunał w pkt 7.21, wspólna strategia kontroli dla 6.PR obejmuje wszystkich spośród 200 największych uczestników 6.PR, którzy otrzymują łącznie 40 % całkowitego budżetu 6.PR.

Ponadto rozszerzenie działań na umowy niepodlegające kontroli powinno ograniczyć ryzyko występowania znaczących kwot wypłaconych nienależnie z tytułu kosztów niekwalifikowalnych, które nie zostały odzyskane przez Komisję.

W przypadkach gdy beneficjenci stosują stawki uśrednione, koszty deklarowane mogą z natury rzeczy odbiegać od kosztów rzeczywistych. Komisja musi zbadać zarówno odchylenia w górę, jak i w dół na dostatecznie dużej próbie, aby rzetelnie ocenić poprawność uśrednionych stawek. Ten problem związany z badaniem transakcji w systemach bazujących na kosztach uśrednionych jest przedmiotem dyskusji między Komisją a Trybunałem.

Na potrzeby 7.PR Komisja zainicjowała system nieobowiązkowej certyfikacji ex ante w odniesieniu do stosowanej przez beneficjenta metodyki obliczania kosztów uśrednionych, który dotyczyć będzie przede wszystkim dużych beneficjentów. Ustalanie praktycznych środków wykonawczych do tego systemu certyfikacji ex ante znajduje się obecnie w fazie końcowej.

7.22. W przypadku drugiego beneficjenta wymienionego przez Trybunał problemy te zostały niezależnie wykryte przez system kontroli Komisji. Oba przypadki są obecnie przedmiotem dalszych uważnych działań.

7.23. Komisja wyróżnia różne typy sankcji:

Główna sankcja umowna, która istniała już w poprzednich programach ramowych, polega na rozwiązywaniu umów w przypadku naruszenia zobowiązań umownych.

W ramach 6.PR Komisja wprowadziła możliwość stosowania kar umownych. Dochodzenie kar umownych stanowi element strategii kontroli, która przewiduje ich stosowanie we wszystkich przypadkach, w których kontrole następcze wykażą, że wykonawcy nie naprawili błędów po przeprowadzeniu poprzednich kontroli. Wdrażanie strategii kontroli dla 6.PR rozpoczęło się w 2007 r., a pierwsze kontrole następcze są organizowane w trakcie 2008 r. W zależności od ustaleń tych kontroli odpowiednio stosowane będą kary umowne.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena systemów nadzoru i kontroli

7.24. Komisja stosuje różne mechanizmy kontroli na poszczególnych etapach cyklu realizacji projektu w celu ograniczenia ryzyka nieprawidłowych płatności (**wykres 7.2**):

- a) kontrole procedur wyboru, które zapewniają przyznanie dotacji kwalifikowalnym beneficjentom, na podstawie wartości merytorycznej złożonych przez nich ofert; oraz
- b) kontrole płatności na rzecz beneficjentów mające sprawdzać do minimum ryzyko dokonywania nienależnych wypłat.

7.25. Trybunał poddał ocenie kontrolę dokumentacji w zakresie zestawień poniesionych wydatków przed wypłatą zwrotu przez Dyрекcję Generalną ds. Energii i Transportu (DG TREN) oraz prowadzone przez Komisję kontrole *ex post* wypłaconych zwrotów. Oceniał on również wiarygodność systemu certyfikacji kontroli w kontekście uzyskiwania pewności co do legalności i prawidłowości wydatków. Streszczenie wyników tych kontroli przedstawiono w **załączniku 7.1**.

Kontrola dokumentacji w zakresie zestawień poniesionych wydatków przed wypłatą zwrotu

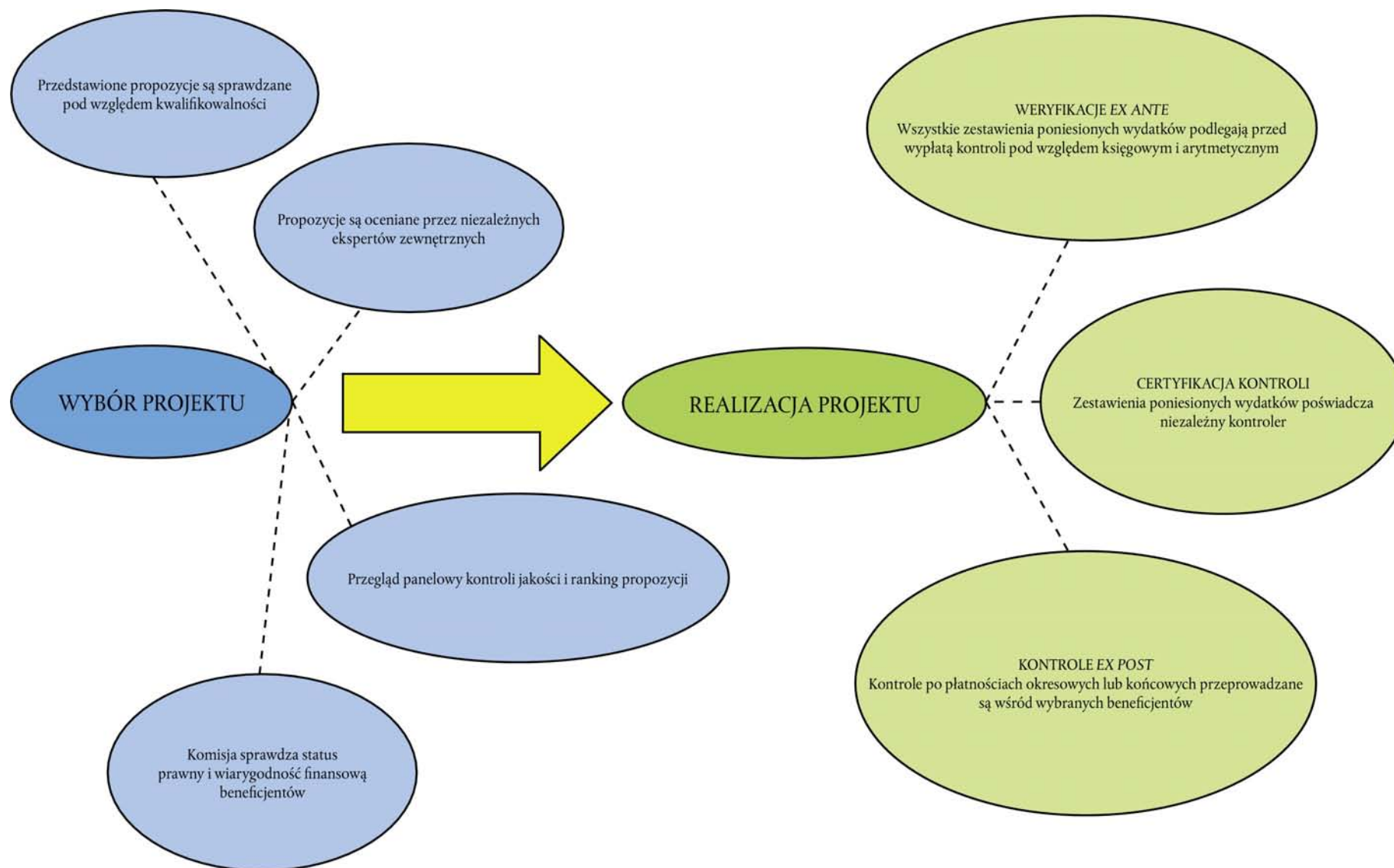
7.26. Komisja dokonuje sprawdzenia zestawień pod względem księgowym i arytmetycznym, aby upewnić się, że przedstawione zestawienia poniesionych wydatków oraz poświadczenia z kontroli są zgodne z umową o dotację. W niektórych przypadkach Komisja może rozszerzyć zakres kontroli, włączając do niej weryfikację poszczególnych pozycji zestawienia poniesionych wydatków na podstawie informacji dodatkowych, takich jak faktury czy listy płac, przekazanych na żądanie przez beneficjenta.

7.27. Trybunał zbadał wytyczne i procedury, a także zasady sprawozdawczości i monitoringu kontroli prowadzonych w DG TREN. W ramach próby objętej badaniem bezpośrednim Trybunał sprawdził skuteczność tych kontroli w odniesieniu do 15 wypłat dokonanych przez DG TREN ⁽⁹⁾.

7.26. Wewnętrzna złożoność mechanizmów finansowania przewidzianych w odnośnych ramach prawnych ogranicza zakres weryfikacji dokumentacji, które mogą zostać realnie przeprowadzone przed dokonaniem zwrotu wydatków. W związku z tym Komisja znacząco wzmocniła swoje kontrole *ex post* i wprowadziła wspólną strategię kontroli (zob. także odpowiedź na pkt 7.11).

⁽⁹⁾ 8 z zakresu badań naukowych, 7 z zakresu sieci transeuropejskich (TEN).

Wykres 7.2 — Programy ramowe na rzecz badań naukowych — kluczowe mechanizmy kontroli



UWAGI TRYBUNAŁU

7.28. DG TREN dysponuje szeroką gamą wytycznych dotyczących takich kwestii, jak sposób doboru próby kontrolnej czy metodyka rozszerzonego zakresu kontroli. Dyrekcja ta posiada również szczegółowe procedury pisemne oraz stosuje standardowe listy kontrolne.

7.29. Uwagi Trybunału z roku 2006 dotyczące zasad sprawozdawczości i monitoringu stosowanych w kontroli dokumentacji w DG TREN pozostają w mocy. Zasady te ograniczają się do tworzenia zbiorów danych dotyczących przyjętych bądź odrzuconych kosztów, bez podawania szczegółów na temat rodzaju i wskaźników błędów, a to mogłoby przyczynić się do lepiej ukierunkowanego podejścia.

7.30. Trybunał ujawnił jeden przypadek (zwrot poniesionych kosztów na rzecz beneficjenta zajmującego się badaniami naukowymi), w którym kontrole te nie funkcjonowały w sposób zadowalający. Zestawienie wydatków poniesionych przez beneficjenta zawierało koszty personelu przewidziane w budżecie zamiast rzeczywiste poniesionych, co spowodowało zawyżenie deklaracji wydatków o 16 %. Przypadek ten powinien być zostać wykryty w drodze testów wiarygodności przed zatwierdzeniem płatności.

Certyfikacja kontroli zestawień poniesionych wydatków

7.31. W przypadku 62 transakcji skontrolowanych u beneficjenta, w odniesieniu do których wystawiono poświadczenie, Trybunał dokonał porównania wyników własnych kontroli z poświadczeniem.

7.32. W 32 przypadkach (52 %) kontroler poświadczający wydał opinię bez zastrzeżeń, podczas gdy Trybunał wykrył poważne błędy w zestawieniach poniesionych wydatków. Potwierdza to poprzednie ustalenie Trybunału, że kontrola ta nie zawsze pozwala uzyskać wystarczającą pewność co do legalności i prawidłowości wydatków.

7.33. Możliwość rozbieżnej interpretacji złożonych zasad finansowania 6.PR sprawia, że beneficjenci i kontrolerzy poświadczający mają wątpliwości co do kwalifikowalności kosztów (szczególnie w odniesieniu do kosztów personelu i kosztów pośrednich). Opisana tu sytuacja w połączeniu z brakiem obowiązkowego wzoru poświadczenia z kontroli dla 6.PR w dalszym ciągu wpływa na ograniczenie skuteczności tego kluczowego elementu systemów nadzoru i kontroli. Działania podjęte przez Komisję w celu poprawy jakości certyfikacji kontroli w 7.PR, takie jak obligatoryjny zestaw procedur oraz obowiązkowe sprawozdanie, są na wczesnym etapie realizacji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.29. Obecna strategia kontroli znacząco zmniejszyła rolę weryfikacji dokumentów w trybie ex ante. Systemy kontroli zostały znacząco wzmocnione wraz z wprowadzeniem certyfikatów kontroli, począwszy od 6.PR, oraz wskutek intensyfikacji kontroli ex post wraz z wprowadzeniem strategii kontroli dla 6.PR. Gruntowna analiza wyników kontroli ex post przynosi stosowne informacje na temat typów błędów i poziomów błędów. Wszystkie dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe wskazują na ten fakt w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności.

7.30. Komisja naprawi błąd, wydając nakaz odzyskania środków.

7.32. i 7.33. Komisja zgadza się, że rzetelność certyfikatów kontroli w odniesieniu do 6.PR nie jest w pełni zadowalająca, biorąc pod uwagę poziom pozostałych błędów odnotowany w kontrolach. Niemniej jednak ogólny poziom błędów w 6.PR jest niższy niż poziom błędów odnotowany w nieobjętych certyfikacją wnioskach o zwrot kosztów dotyczących 5.PR. Wskazuje to, że certyfikaty kontroli istotnie zwiększają prawidłowość wniosków o zwrot kosztów.

Jeżeli chodzi o 6.PR, nie istnieje obowiązkowy wzór certyfikatu. Niemniej jednak proponowany wzór zastosowano w większości przedłożonych certyfikatów kontroli.

Na potrzeby 7.PR Komisja poprawiła rzetelność certyfikatów kontroli dzięki zastosowaniu „uzgodnionych procedur”, szczegółowemu określeniu zadań kontrolnych, które mają zostać wykonane przez kontrolerów poświadczających, oraz zachęcaniu do stosowania nieobowiązkowej certyfikacji metodyki obliczania kosztów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przeprowadzane przez Komisję kontrole finansowe ex post

7.34. W 2007 r., w odpowiedzi na uprzednie krytyczne uwagi Trybunału, wzrosła liczba płatności objętych kontrolami ex post (*tabela 7.2*). Niemniej jednak konieczne są dalsze starania mające na celu zmniejszenie liczby niezakończonych postępowań kontrolnych oraz odzyskiwanie bez zbędnej zwłoki środków nadpłaconych w wyniku zawyżenia kosztów.

7.35. Utrzymują się niedociągnięcia w zakresie wymiany informacji o wynikach kontroli pomiędzy dyrekcjami generalnymi odpowiedzialnymi za badania naukowe, które nadal dysponują lokalnymi narzędziami informatycznymi nieposiadającymi możliwości automatycznego przekazywania danych do centralnego systemu monitorowania kontroli, prowadzonego przez Komisję.

7.36. W 2007 r. dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe rozpoczęły wdrażanie wspólnej strategii kontroli ex post dla 6.PR, opracowanej w celu zwiększenia pewności co do legalności i prawidłowości wydatków.

7.37. W skład strategii wchodzi szereg inicjatyw, które mają szansę przyczynić się do zwiększenia skuteczności tego mechanizmu kontroli. Inicjatywy te obejmują stosowanie wspólnych kryteriów ryzyka oraz metod doboru próby, przy szczególnym uwzględnieniu większych beneficjentów. Strategia obejmuje również udoskonalone procedury kontroli jakości, powołanie grupy roboczej do spraw wymiany informacji na temat wyników kontroli, opracowanie wspólnego podręcznika kontroli, wspólne zespoły kontrolne i comiesięczne spotkania koordynacyjne poświęcone rozpatrywaniu poszczególnych przypadków i przyjmowaniu wspólnych stanowisk.

7.34. W 2007 r. dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe znacząco zintensyfikowały swoje działania kontrolne i osiągnęły swoje roczne cele.

W następstwie intensyfikacji działań kontrolnych w 2007 r., uwaga skupia się obecnie na korekcie wykrytych błędów. Dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe aktywnie dążą do poprawy narzędzi monitoringu i wydają precyzyjniejsze wytyczne administracyjne i finansowe. Oczekuje się, że przyniosą one poprawę efektywności procesu odzyskiwania środków i dopełnią ten proces (w tym rozszerzenie zakresu oraz działania następcze związane z wnioskami Trybunału).

7.35. Podejmuje się znaczące wysiłki w celu skutecznego udostępniania informacji na temat wyników kontroli. Od maja 2008 r. działa wspólny zbiór wyników kontroli służący wymianie informacji między dyrekcjami generalnymi odpowiedzialnymi za badania naukowe.

Dane na temat kontroli dotyczących 5.PR i 6.PR zostały obecnie przekazane do obsługiwanego przez Komisję centralnego systemu śledzenia kontroli. Trwają ponadto prace mające zapewnić automatyczne przesyłanie danych dotyczących nowych kontroli ze wszystkich lokalnych narzędzi informatycznych wykorzystywanych przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe.

Tabela 7.2 — Kontrole finansowe *ex post* programów ramowych na rzecz badań zrealizowane w latach 2005–2007

Dyrekcja Generalna	Liczba zrealizowanych kontroli			Liczba skontrolowanych uczestników			Liczba niezakończonych umów			Wartość skontrolowanych udziałów (w mln euro)			Wartość niezakończonych umów (w mln euro)			Korekta kosztów niekwalifikowalnych na korzyść Komisji dokonana w wyniku kontroli						Wartość skontrolowanych udziałów/wartość niezakończonych umów (w %)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005		2006		2007		2005	2006	2007
																Wartość (w mln euro)	Wartość skontrolowanych umów (w %)	Wartość (w mln euro)	Wartość skontrolowanych umów (w %)	Wartość (w mln euro)	Wartość skontrolowanych umów (w %)			
Energia i transport ⁽¹⁾	16	69	126	20	100	188	1 099	1 166	294	21,49	66,48	73,08	899,46	929,55	1 063,30	0,85	3,9	5,47	8,2	3,70	5,1	2,4	7,2	6,9
Spółeczeństwo informacyjne i media ⁽²⁾	30	80	143	72	192	339	1 520	1 415	1 281	32,61	79,45	167,67	1 809,00	1 889,00	2 022,00	2,57	7,9	3,59	4,5	6,86	4,1	1,8	4,2	8,3
Przedsiębiorstwa i przemysł ⁽³⁾	1	44	108	8	69	127	1 672	2 369	224	22,28	28,66	29,67	305,75	1 179,00	332,11	1,38	6,2	0,64	2,2	0,78	2,6	7,3	2,4	8,9
Badania naukowe ⁽²⁾	23	151	305	35	198	565	8 906	12 070	9441	38,25	58,68	293,40	5 032,43	6 663,85	4 713,16	0,72	1,9	3,47	5,9	4,81	1,6	0,8	0,9	6,2
Ogółem	70	344	682	135	559	1 219	13 197	17 020	11 240	114,63	233,26	563,82	8 046,64	10 661,41	8 130,57	5,52	4,8	13,18	5,6	16,15	2,9	1,4	2,2	6,9

⁽¹⁾ Z wyłączeniem projektów dotyczących transeuropejskiej sieci (transportowej). Dane za 2005 i 2006 r. uwzględniają wszystkie skontrolowane przez Dyрекję Generalną programy (badawcze i niebadawcze).

⁽²⁾ Wartość skontrolowanych udziałów uwzględnia wszystkie koszty (UE i uczestników).

⁽³⁾ Dane za 2005 i 2006 r. uwzględniają wszystkie skontrolowane przez Dyрекję Generalną programy (badawcze i niebadawcze).

Źródło: Dane dostarczone przez Komisję.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.38. Strategia ma ponadto na celu wzmocnienie procesu certyfikacji kontroli poprzez zapewnienie beneficjentom i kontrolerom poświadczającym stałego wsparcia oraz poprzez wdrożenie certyfikacji *ex ante* w odniesieniu do metodyki wyliczania kosztów w 7.PR.

7.39. Chociaż nowa strategia stanowi solidną podstawę do rozwiązywania problemów wskazanych przez Trybunał, ewentualne korzyści zależą od jej pełnego i skutecznego wdrożenia począwszy od 2008 r.

Ogólne wnioski i zalecenia

7.40. Na podstawie własnych prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że płatności dokonane w 2007 r. w grupie polityk: badania naukowe, energia i transport są obciążone istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości.

7.41. W ocenie Trybunału systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk: badania naukowe, energia i transport są częściowo skuteczne.

7.42. Trybunał ponownie zaleca uproszczenie i wyjaśnienie zasad wyliczania kosztów oraz składania sprawozdań przez beneficjentów, przy w miarę możliwości szerszym wykorzystaniu ryczałtów i wprowadzeniu systemu finansowania opartego w większym stopniu na rezultatach niż wkładach.

7.43. W ramach obecnego systemu finansowania opartego na zwrotach kosztów zadeklarowanych przez beneficjenta Komisja powinna:

- a) rozwiązać problem utrzymujących się błędów w płatnościach, skutecznie stosując mechanizmy sankcji dostępne na mocy zasad 6.PR (pkt 7.14–7.23);
- b) zapewnić ściśle przestrzeganie wymogu przeprowadzania kontroli dokumentacji przed dokonaniem płatności na rzecz beneficjentów oraz udoskonalić analizę wykrytych błędów (pkt 7.26–7.30);

7.39. Trwa już wdrażanie wspólnej strategii kontroli dla 6.PR. Pierwsze wyniki były już widoczne w 2007 r. (zob. także odpowiedzi na pkt 7.15, 7.16, 7.20, 7.21, 7.26 i 7.29).

7.40. i 7.41. Przyjęta przez Komisję strategia kontroli ma na celu wykrywanie i korektę błędów w taki sposób, aby po pełnym wdrożeniu tej strategii w okresie czterech lat, zapewniała ona utrzymanie poziomu pozostałych błędów (czyli tych, które pozostają nieskorygowane) poniżej progu istotności, co zostało szczegółowo opisane w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za badania naukowe.

7.42. Komisja zgadza się, że potrzebne jest dalsze uproszczenie w zakresie kwalifikowalności kosztów, w szczególności kosztów personelu i kosztów pośrednich. Komisja zwraca uwagę na prawne ograniczenia 7.PR oraz trudności w takim określeniu stawek ryczałtowych i jednolitych, aby zapewnić ich reprezentatywność.

Ponadto wprowadzona w 7.PR certyfikacja *ex ante* metodyki obliczania kosztów jest znaczącym krokiem w kierunku uproszczenia. Komisja odnosi się tu do zagadnień omówionych w odpowiedzi na pkt 7.20 i 7.21.

Jeżeli chodzi o opracowanie alternatywnych mechanizmów finansowania na przyszłość (takich jak ryczałty i finansowanie oparte na produktach), Komisja jest otwarta na rozmowy z Trybunałem i innymi stronami zainteresowanymi.

7.43.

- a) Strategia kontroli w 6.PR ma na celu rozwiązanie problemu utrzymujących się błędów w płatnościach. Sankcje, a w szczególności kary umowne, stanowią element strategii kontroli wdrażanej od 2007 r.
- b) Wraz z wprowadzeniem certyfikatów kontroli w 6.PR, znacznie wzmocniono weryfikację *ex ante* w porównaniu z poprzednimi programami ramowymi.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) nieustannie wspierać w procesie certyfikacji kontroli zarówno beneficjentów, jak i kontrolerów poświadczających oraz zapewnić skuteczną realizację działań wprowadzonych w celu poprawy certyfikacji zestawień poniesionych wydatków w 7.PR (pkt 7.31–7.33);

- d) realizować wspólną strategię kontroli *ex post* dla 6.PR, w szczególności poprzez rozwój wspólnych systemów informacji zarządczej oraz poprzez terminowe i skuteczne wykorzystywanie wyników kontroli (pkt 7.34–7.39).

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z POPRZEDNIMI UWAGAMI

Działania podjęte w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w poświadczeniu wiarygodności

7.44. Streszczenie wyników działań podejmowanych przez Trybunał w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w poprzednich poświadczeniach wiarygodności znajduje się w **załączniku 7.2**.

Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 6/2005 dotyczącym transeuropejskiej sieci transportowej

7.45. W sprawozdaniu specjalnym nr 6/2005 dotyczącym transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) ⁽¹⁰⁾ przedstawiono

*Prowadzona na miejscu weryfikacja zestawień kosztów w drodze kontroli pozostaje fundamentem strategii poświadczania wiarygodności i zapewnia istotne informacje na temat popełnionych błędów. W związku z tym wraz z wprowadzeniem strategii kontroli dla 6.PR Komisja zintensyfikowała swoje kontrole *ex post*. Strategia przewiduje znaczącą intensyfikację kontroli oraz środki korygowania wykrytych błędów. Środki te stanowią w istocie opcję alternatywną w stosunku do tych, które zaleca Trybunał.*

- c) *Podjęto szereg działań w celu podniesienia jakości certyfikatów kontroli dla 6.PR, jak na przykład opublikowanie wytycznych dla beneficjentów i kontrolerów poświadczających, powołanie zespołu zadaniowego do obsługi certyfikatów kontroli oraz udział kontrolerów poświadczających w warsztatach i kursach szkoleniowych.*

Na potrzeby 7.PR Komisja poprawiła rzetelność certyfikatów kontroli, stosując „uzgodnione procedury”, szczegółowo określając zadania kontrolne, które mają być wykonywane przez kontrolerów poświadczających.

Komisja zachęca również do dokonywania nieobowiązkowej certyfikacji metodyki obliczania kosztów na podstawie środków wykonawczych, których ustalenie dobiega obecnie końca.

- d) *Podjęmowane będą dalsze działania na rzecz skutecznego i terminowego wdrażania wyników kontroli. Wykorzystane zostaną narzędzia ABAC do śledzenia prowadzonych kontroli oraz nakazów odzyskania środków i rekompensat.*

7.44. Zob. odpowiedzi Komisji w załączniku 7.2.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 94 z 21.4.2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

uchybień dotyczące w szczególności określania celu funduszy oraz doboru i monitorowania projektów. Trybunał zalecił, aby Komisja:

- a) skoncentrowała się na tych częściach projektów, które charakteryzują się największą wartością dodaną w wymiarze europejskim, traktując priorytetowo projekty transgraniczne i zwiększając wskaźniki współfinansowania;
- b) stosowała skuteczniejszą, bardziej przejrzystą i rygorystyczną procedurę oceny doboru finansowanych projektów;
- c) dokładniej monitorowała projekty.

7.46. Komisja częściowo uwzględniła zalecenia Trybunału w podjętych przez siebie działaniach.

7.47. Maksymalny wskaźnik finansowania projektów transgranicznych został na mocy nowych przepisów zwiększony do 30 %, a próg minimalnego finansowania wzrósł z 1 mln do 1,5 mln euro.

7.48. Procedura oceny wyboru projektów została ulepszona poprzez zwiększone wykorzystanie ekspertów zewnętrznych i opracowanie przewodnika dla ubiegających się o dotację.

7.49. Monitorowanie udoskonalono poprzez wprowadzenie systematycznych inspekcji w terenie oraz stworzenie jednolitej bazy danych dotyczących projektów. Komisja wyjaśniła odnośne definicje „badań” i „prac” zgodnie z sugestiami Trybunału, lecz nie zharmonizowała struktury opisów prac ani standardów monitoringu technicznego i finansowego.

7.49. Przygotowując wspólnie nowy model decyzji o finansowaniu dla nowego okresu programowania 2007–2013, Komisja oraz agencja wykonawcza TEN-T zwróciły szczególną uwagę na poprawę wszystkich elementów, które umożliwią lepszy monitoring techniczny i finansowy działań finansowanych w ramach programu TEN-T. W efekcie wprowadzono modyfikacje do modelu decyzji o finansowaniu oraz zaprojektowano solidniejszy system monitorowania na podstawie nowego szczegółowego planu działań strategicznych na potrzeby wdrożenia projektu, który ma być przedłożony przez beneficjenta najpóźniej 6 miesięcy od momentu powiadomienia o decyzji. Oczekuje się, że wprowadzenie tego nowego wymogu oraz usprawniony system sprawozdawczości rocznej przyczynią się do poprawy monitoringu projektów oraz umożliwią wspieranie beneficjentów w trakcie fazy wdrażania dzięki wczesnemu wykrywaniu problemów.

ZAŁĄCZNIK 7.1

Ocena systemów nadzoru i kontroli

Dany system	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej			Ocena ogólna
	Weryfikacja przed wypłatą zwrotu	Certyfikacja kontroli	Kontrole finansowe <i>ex post</i>	
Szósty program ramowy (6.PR)				

Legenda

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny

Wyniki badania transakcji

Szacunkowy odsetek transakcji obarczonych błędem, obliczony na podstawie próby	48 %
Poziom błędu	między 2 % a 5 %

Działania podjęte w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w poświadczeniu wiarygodności

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
1. Poświadczenie wiarygodności za rok 2005: istotny poziom błędów w kosztach zadeklarowanych przez beneficjentów			
W 2005 r. Trybunał stwierdził istotny poziom błędów w 17 z 22 transakcji leżących u podstaw rozliczeń, skontrolowanych u beneficjentów. Najczęstszymi rodzajami popełnianych błędów były: brak dokumentacji poświadczającej, szczególnie w zakresie naliczanego czasu pracy lub podwójne naliczanie kosztów; stosowanie uśrednionych stawek kosztów personelu, które znacznie odbiegały od kosztów rzeczywistych; nieuzasadnione przydzielanie kosztów pośrednich przypadających na dane działanie; zgłaszanie wydatków niekwalifikowalnych. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 7.6–7.8).	W trzech przypadkach Komisja nie zgodziła się z ustaleniami Trybunału i nie podjęła żadnych działań naprawczych. W dziesięciu przypadkach Komisja dokonała korekt finansowych, wystawiając nakaz odzyskania środków lub dostosowując płatności na rzecz danych beneficjentów w kolejnych okresach. W dalszych czterech przypadkach podjęte przez Komisję działania naprawcze nie zostały jeszcze sfinalizowane.	Choć Komisja podjęła działania naprawcze w związku z większością ustaleń Trybunału, w szeregu przypadków korekty finansowe zostały dokonane po upływie długiego czasu (do 20 miesięcy) lub też nie zostały dotąd sfinalizowane. Opóźnienia w korektach nienależnych płatności szkodzą należytemu zarządzaniu finansami w zakresie wydatków.	Z jednej strony Komisja zgadza się, że korekty finansowe dokonywane w drodze rekompensaty przy kolejnej płatności mogą doprowadzić do powstania opóźnień. Komisja jest jednak zdania, że jest to właściwy system dla realizowanych obecnie projektów. Z drugiej jednak strony Komisja nadal doskonali działania podejmowane w następstwie kontroli przeprowadzonych we własnym zakresie, aby ograniczyć nieuzasadnione opóźnienia/unikać ich.
2. Uchybienia w systemie certyfikacji kontroli dla 6.PR			
Spóźnione wydanie przez Komisję wytycznych w połączeniu ze złożonością przepisów finansowych 6.PR zaszkodziło systemowi certyfikacji kontroli. Poprawione wytyczne są niezbędne, aby wyeliminować niejasności w zakresie kwalifikowalności oraz niezależności kontrolerów poświadczających. Kontrole przeprowadzone przez Trybunał u beneficjentów stale ujawniały znaczne kwoty kosztów niekwalifikowalnych, ujęte w zestawieniach poniesionych wydatków, dla których kontroler poświadczający wydał opinię bez zastrzeżeń. Problemy te najczęściej dotyczą niekwalifikowalnych kosztów personelu oraz stosowania systemów wyciszania kosztów niezgodnych z zapisami umów. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 6.11; Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 7.15–7.17; Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 7.14–7.17).	Komisja udoskonaliła system wsparcia dla kontrolerów poświadczających i beneficjentów, jak również dla własnych departamentów operacyjnych. Strategia dotycząca kontroli <i>ex post</i> dla 6.PR ma przyczynić się do oceny skuteczności systemu certyfikacji kontroli. Kwestie związane z poświadczeniami z kontroli stanowią przedmiot regularnych dyskusji dyirekcji generalnych odpowiedzialnych za badania naukowe podczas spotkań grupy koordynującej do spraw audytu zewnętrznego w „rodzinie” naukowo-badawczej. Dla 7.PR Komisja wprowadziła dalsze środki mające na celu poprawę jakości wystawianych poświadczeń z kontroli: „uzgodnione procedury”, obowiązkową certyfikację metodyki wyciszania uśrednionych kosztów personelu oraz fakultatywną certyfikację metodologii wyciszania kosztów personelu i kosztów pośrednich.	Trybunał podtrzymuje swoje stanowisko, że w większości przypadków, w których ujawnił znaczące błędy w zestawieniach poniesionych wydatków, kontroler poświadczający wydał opinię bez zastrzeżeń. Opinia w sprawie 6.PR, wedle której poświadczenia z kontroli nadal nie spełniają funkcji wiarygodnego narzędzia kontroli, jest w dalszym ciągu aktualna.	Komisja zgadza się z Trybunałem, że rzetelność certyfikacji kontroli na potrzeby 6.PR nie jest w pełni zadowalająca, jeśli uwzględni się poziom wykrytych w kontrolach błędów pozostałych. Niemniej jednak ogólny poziom błędów w 6.PR jest niższy niż poziom błędów odnotowanych w nieobjętych certyfikacją wnioskach o zwrot kosztów związanych z 5.PR. Wskazuje to, że certyfikaty kontroli przyczyniają się do poprawy prawidłowości wniosków o zwrot kosztów. Ponadto na potrzeby 7.PR Komisja poprawiła rzetelność certyfikatów kontroli, stosując „uzgodnione procedury”, szczegółowo określając zadania kontrolne, które mają być wykonywane przez kontrolerów poświadczających.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
3. W dalszym ciągu występujące opóźnienia w płatnościach Komisji			
W znaczącym odsetku przypadków Komisja dokonała płatności na rzecz beneficjentów ze zbytnim opóźnieniem, nie mieszcząc się w limitach czasowych dokonywania wypłat określonych rozporządzeniem finansowym. W 2005 r. 11 na 69 skontrolowanych przez Trybunał płatności (czyli 16 %) dokonanych zostało z opóźnieniem. W 2006 r. Trybunał wskazał opóźnienia w płatnościach w 21 ze 113 przypadków (18,6 %). W 2007 r. Trybunał stwierdził opóźnienia w płatnościach w 30 ze 180 skontrolowanych przypadków (tj. 17 %). (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 6.22; Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 6.27; Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 7.10; Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 7.29 i załącznik 7.1).	Komisja udoskonała system monitorowania opóźnień, które są przedmiotem regularnych spotkań kierownictwa. Komisja przeprowadziła analizę przyczyn powstawania opóźnień. Zorganizowano sesje szkoleniowe, a urzędnikom zajmującym się finansami wydano dodatkowe instrukcje dotyczące procesu płatności.	Chociaż podjęto kroki mające na celu rozwiązanie problemu, Komisja poczyniła niewielkie dostrzegalne postępy w redukcji opóźnień w płatnościach podczas trwania 6.PR. Jak zauważyły również służby audytu wewnętrznego Komisji, występujące w dalszym ciągu opóźnienia zwiększają ryzyko dotyczące legalności i prawidłowości wydatków. Oprócz ryzyka finansowego (beneficjenci mogą ubiegać się o zwrot odsetek) i operacyjnego (eksperti mogą odmówić uczestnictwa w przyszłych ocenach, a projekty mogą napotkać na problemy z płynnością finansową), Komisja niepotrzebnie naraża się również na ryzyko nadszarpnięcia reputacji.	<i>We wszystkich dyrekcjach generalnych odpowiedzialnych za badania naukowe wzrósł procent terminowo realizowanych płatności. Problem ten jest ściśle monitorowany i jest traktowany z najwyższą uwagą w celu zapewnienia dalszej poprawy sytuacji.</i>

ROZDZIAŁ 8

Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	8.1–8.6
Charakterystyka grupy polityk: pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	8.1–8.6
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	8.7–8.33
Zakres kontroli	8.7–8.8
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	8.9–8.10
Ocena systemów nadzoru i kontroli	8.11–8.30
Kontrole <i>ex ante</i>	8.11–8.16
Monitorowanie organizacji wdrażających	8.17–8.22
Kontrole zewnętrzne wniosków projektowych	8.23–8.28
Audyt wewnętrzny	8.29–8.30
Ogólne uwagi i zalecenia	8.31–8.33
Wnioski	8.31–8.32
Zalecenia	8.33
Działania podjęte w związku z poprzednimi uwagami	8.34–8.52
Działania podjęte w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w poświadczeniu wiarygodności	8.34
Przegląd działań podjętych w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 2/2006 dotyczącym rezultatów projektów finansowanych w ramach TACIS w Federacji Rosyjskiej	8.35–8.52
Wstęp	8.35–8.38
Uwagi Trybunału	8.39–8.50
Wnioski i zalecenia	8.51–8.52

UWAGI TRYBUNAŁU

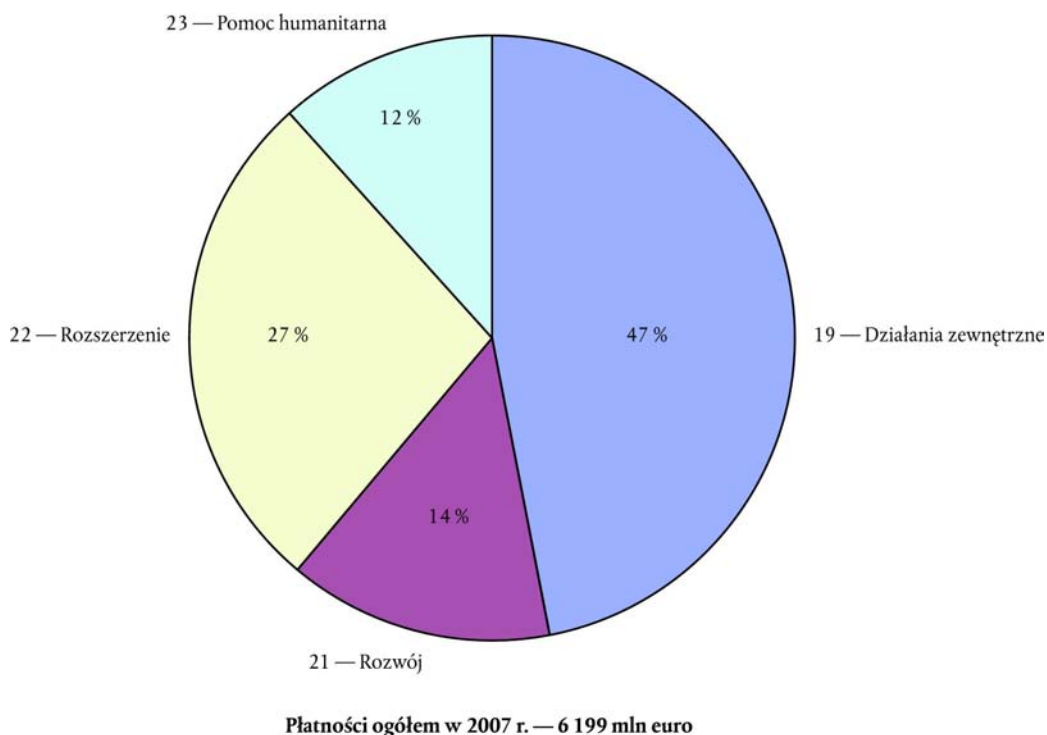
ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

Charakterystyka grupy polityk: pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie

8.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące grupy polityk: pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie — które to polityki obejmują następujące obszary: 19 — działania zewnętrzne, 21 — rozwój i stosunki z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (państwami AKP) ⁽¹⁾, 22 — rozszerzenie i 23 — pomoc humanitarna. W 2007 r. łączne zobowiązania wyniosły 6 090 mln euro (7 153 mln euro w 2006 r.), a łączne płatności wyniosły 6 199 mln euro (6 292 mln euro w 2006 r.). Podział płatności według obszarów polityki przedstawiono na **wykresie 8.1**. Bardziej szczegółowe informacje na temat wydatków za ten rok znajdują się w **załączniku I** do niniejszego sprawozdania.

Wykres 8.1 — Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie — podział środków na płatności według obszarów polityki



Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe za 2007 r.

⁽¹⁾ Pomoc zapewniana poprzez Europejskie Fundusze Rozwoju omówiona jest w odrębnym sprawozdaniu, ponieważ nie jest ona finansowana z budżetu ogólnego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.2. Wydatki na działania zewnętrzne i rozwój, realizowane głównie przez Biuro Współpracy EuropeAid (EuropeAid), obejmują:

- a) pomoc finansową i techniczną dla krajów Azji i Ameryki Łacińskiej oraz współpracę gospodarczą z tymi państwami;
- b) europejską politykę sąsiedztwa wraz z partnerstwem strategicznym z Rosją;
- c) programy tematyczne obejmujące bezpieczeństwo żywnościowe, podmioty niepaństwowe i władze lokalne, ochronę środowiska, zdrowie i edukację, demokrację i prawa człowieka.

8.3. Większość wydatków podlega bezpośredniemu zarządzaniu scentralizowanemu przez centralne służby Komisji lub, w około 80 % wydatków, przez przedstawicielstwa Komisji znajdujące się w zainteresowanych państwach trzecich. Zarządzanie wspólne jest stosowane przy okazji pomocy dostarczanej poprzez organizacje międzynarodowe.

8.4. Przeważającą część tych płatności stanowią zaliczki/prefinansowanie na rzecz organizacji wdrażających projekty rozwojowe, takich jak: instytucje rządowe, organizacje pozarządowe i organizacje międzynarodowe. Projekty otrzymujące wsparcie są rozproszone wśród przeszło 150 krajów, a organizacje wdrażające są znacznie zróżnicowane, zarówno pod względem wielkości, jak i przysługujących im uprawnień. W ramach każdego projektu dokonuje się znacznej liczby płatności indywidualnych, które podlegają złożonym przepisom, w szczególności dotyczącym przetargów i pochodzenia dostaw.

8.5. Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia zarządza wydatkami na pomoc w zakresie przemian i tworzenia zdolności instytucjonalnych w ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej, programów Phare i CARDS⁽²⁾ oraz w ramach współpracy z Turcją. Płatności z zasady dokonywane są w ramach zdecentralizowanego systemu wdrażania (DIS) lub rozszerzonego zdecentralizowanego systemu wdrażania (EDIS). W przypadku systemu DIS kontrole *ex ante* w zakresie decyzji w sprawie udzielania zamówień przeprowadza przedstawicielstwo Komisji, natomiast w przypadku systemu EDIS odstępuje się od wykonywania tych kontroli.

8.4. Ze względu na wieloletni charakter wielu projektów oraz systemów kontroli środki zaradcze dotyczące błędów wykrytych podczas trwania projektu i związanych z nimi nienależnych płatności mogą być podejmowane w latach następujących po roku, którego dotyczy badanie. System kontroli zaprojektowano tak, by zapewnić kontrolę wniosków beneficjentów dotyczących płatności na najważniejszych etapach wdrażania projektów, co pozwala na wykrycie błędów dotyczących zaliczek/prefinansowania oraz podjęcie środków zaradczych podczas kolejnych płatności w latach następujących po roku, którego dotyczy badanie.

Ostateczne płatności są dokonywane po zakończeniu projektu i zatwierdzeniu przez Komisję ostatecznych sprawozdań dotyczących projektów.

8.5. W przypadku potencjalnych krajów kandydujących stosowane są dwie różne metody. W Albanii oraz Bośni i Hercegowinie pomocą zarządzają delegatury WE (scentralizowane bezpośrednie zarządzanie w sposób zdekoncentrowany). W Czarnogórze, Byłej Jugosławiańskiej Republice Macedonii, Serbii i Kosowie pomocą zarządza Europejska Agencja Odbudowy w scentralizowany pośredni sposób.

W przypadku programów przeznaczonych dla wielu beneficjentów oraz pomocy dla społeczności Turków cypryjskich stosowane jest zarządzanie scentralizowane.

⁽²⁾ Program Phare był głównym instrumentem finansowym strategii przedakcesyjnej dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. CARDS jest programem Pomocy Wspólnotowej na rzecz Odbudowy, Rozwoju i Stabilizacji Bałkanów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.6. Pomoc humanitarna, w tym pomoc żywnościowa, realizowana jest przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO). Wydatkami zarządza się na poziomie centralnym. Około połowa środków, na które zaciągnięto zobowiązania, odnosi się do organizacji pozarządowych (bezpośrednie zarządzanie scentralizowane), a reszta do organizacji ONZ lub innych organizacji międzynarodowych (zarządzanie wspólne).

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA
WIARYGODNOŚCI**Zakres kontroli**

8.7. Celem kontroli było wydanie opinii na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń w grupie polityk: pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie. Kontrola składała się z dwóch zasadniczych komponentów:

- a) bezpośrednich badaniach transakcji leżących u podstaw rozliczeń w zakresie płatności dokonanych w 2007 r. przez Komisję lub jej przedstawicielstwa, na podstawie reprezentatywnej statystycznej próby składającej się ze 145 pozycji. Próba składała się z płatności na rzecz organizacji wdrażających, płatności w ramach wsparcia budżetowego i płatności na rzecz funduszy powierniczych oraz innych płatności dokonanych bezpośrednio przez Komisję/przedstawicielstwo na podstawie np. zamówień na roboty, usługi lub dostawy. W miarę potrzeby przeprowadzano wizyty kontrolne na miejscu w organizacjach wdrażających celem zweryfikowania płatności leżących u podstaw rozliczeń uwzględnionych w sprawozdaniach finansowych lub w sprawozdaniach z kontroli;
- b) ocenie stosowanych przez Komisję systemów nadzoru i kontroli w centrali, jak również w przedstawicielstwach, obejmującej:
 - i) kontrole *ex ante* w zakresie zawierania umów i dokonywania płatności;
 - ii) monitorowanie organizacji wdrażających;
 - iii) kontrole zewnętrzne;
 - iv) audyt wewnętrzny.

8.8. W ramach kontroli, w celu szczegółowego zbadania transakcji, odwiedziono osiem krajów: Indonezję, Nikaragwę, Kostarykę, Egipt oraz Filipiny — w związku z wydatkami na „stosunki zewnętrzne” oraz Bułgarię, Turcję i Chorwację — w związku z wydatkami na rozszerzenie.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

8.9. Badania bezpośrednie w ramach grupy polityk jako całości ujawniły istotny poziom błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości. Szacowany poziom błędów oraz odsetek transakcji obciążonych błędami — głównie na szczeblu organizacji wdrażających — przedstawiono w **załączniku 8.1**. Odnotowano następujące rodzaje błędów:

- a) błędy kwalifikowalności wynikające na przykład z niewłaściwego stosowania procedur udzielenia zamówień, deklarowania wydatków wykraczających poza określony okres realizacji lub poza kategorie kosztów projektu, a także błędy wynikające z dokonywania przez kraj beneficjenta płatności bez podstawy prawnej lub przed wykonaniem danych usług;
- b) błędy wystąpienia: w przypadku niektórych płatności brakowało odpowiedniej dokumentacji poświadczającej (np. faktur, rachunków i wyciągów bankowych) niezbędnej do zatwierdzenia płatności.

8.10. Ponadto w przypadku trzech płatności na rzecz organizacji ONZ organizacje te nie mogły dostarczyć części niezbędnych dokumentów w odpowiednim terminie.

8.9. Błędy te dotyczą głównie wydatków organizacji wdrażających w ramach zaliczek/prefinansowania. Przewidziane w ramach systemu kontroli Komisji obowiązkowe kontrole finansowe przed dokonaniem ostatecznych płatności pozwoliłyby Komisji wykryć i skorygować błędy.

- a) W jednym przypadku ocena Komisji różni się od ustaleń Trybunału.

Wykryte błędy dotyczą umów zawartych przez kraje korzystające z pomocy w ramach systemu, na mocy którego kraj korzystający z pomocy ma prawo otrzymywać zaliczki od Komisji (prefinansowanie). Komisja starannie sprawdza kwalifikowalność wydatków po otrzymaniu ostatecznej deklaracji oraz dokumentów potwierdzających od krajów korzystających z pomocy przedakcesyjnej; w przypadku wydatków niezgodnych z przepisami ostateczna płatność jest wstrzymywana lub cofana.

8.10. Komisja dostarczyła wszelkie posiadane informacje i w pełni popiera wniosek Trybunału dotyczący uzyskania dalszych dowodów potwierdzających od organizacji ONZ.

Po uzyskaniu od Trybunału informacji o trudnościach napotkanych w tym względzie, Komisja niezwłocznie zwróciła się do partnerów z ONZ w celu znalezienia rozwiązania i zapewnienia, że wnioskowane informacje zostaną dostarczone Trybunałowi.

Ocena systemów nadzoru i kontroli**Kontrole ex ante**

8.11. Pomimo iż wykryto pewne konkretne błędy, to system kontroli *ex ante*, jakim dysponuje Komisja w zakresie płatności i umów, umożliwił prowadzenie zasadniczo skutecznej kontroli transakcji wynikających bezpośrednio z działań prowadzonych przez służby Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.12. Jednak w przypadku Bułgarii stwierdzono, iż pomimo udzielenia akredytacji EDIS (odstępując tym samym od wymogu przeprowadzania przez przedstawicielstwo kontroli *ex ante*) w systemach poddanych badaniu występują znaczne uchybienia. W dwóch agencjach wdrażających, które w czerwcu 2007 r. otrzymały akredytację EDIS, wystąpiły uchybienia dotyczące przestrzegania stosownych procedur w zakresie przetargów i udzielania zamówień, jak również uchybienia dotyczące wypełnienia warunków umowy w trakcie jej realizacji. Fakt ten został potwierdzony przez służby Komisji i stał się powodem wyrażenia zastrzeżenia w oświadczeniu rocznym Dyrektora Generalnego ds. Rozszerzenia.

8.13. W odniesieniu do wsparcia budżetowego zbadano siedem płatności wraz z funkcjonującymi w danych przedstawicielstwach systemami nadzoru i kontroli.

8.14. Wsparcie budżetowe może zostać udzielone, jeśli kraj partnerski w wystarczająco przejrzysty, wiarygodny i skuteczny sposób zarządza wydatkami publicznymi oraz jeśli kraj ten ustanowił prawidłowo sformułowane polityki sektorowe lub makroekonomiczne, zatwierdzone przez jego głównych donatorów, w tym, w stosownych przypadkach, przez odpowiednie międzynarodowe instytucje finansowe⁽³⁾. Na tej podstawie Komisja opracowała szczegółowe wytyczne określające warunki wydatkowania środków, przy czym wypłacanie kolejnych transzy było uzależnione od zadowalającego postępu w osiągnięciu celów⁽⁴⁾. Jednakże wskaźniki wykonania wykorzystywane do oceny i pomiaru osiągniętego postępu nie były we wszystkich zbadanych przypadkach jasne, jednoznaczne, osiągalne oraz określone w czasie.

8.15. W przypadku dwóch płatności nie określono w czasie ponad połowy wskaźników (w jednym przypadku sześć wskaźników na dziewięć), uniemożliwiając tym samym wyciągnięcie użytecznych wniosków z przypadków, w których nie wypełniono warunków w konkretnym terminie. Poza tym ponad 40 % wskaźników było niewymiernych lub niezdefiniowanych, np. nie określono kryteriów pomiaru w zakresie osiągniętej ilości powierzchni zalesionej, a w przypadku poprawy wyników pracy administracji rządowej nie wytłumaczono, co powinno zostać poddane ocenie. W jednym przypadku, pomimo iż umowa finansowania wyraźnie wymagała stosowania języka angielskiego, ponad 70 % wskaźników oceniono na podstawie dokumentacji dostarczonej w języku arabskim, co znacznie ograniczyło liczbę podmiotów zdolnych w pełni zrozumieć dostarczone informacje.

⁽³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.U. L 310 z 9.11.2006, s. 1) (art. 15 ust. 2 lit. e)) oraz rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowy na rzecz współpracy rozwojowej (Dz.U. L 378 z 27.12.2006, s. 41) (art. 25 ust. 1 lit. b)).

⁽⁴⁾ Wytyczne do programowania, opracowywania wsparcia budżetowego i zarządzania nim, styczeń 2007 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.12. W lutym 2008 r. zawieszono płatności na rzecz dwóch agencji wdrażających. Jeżeli niezwłocznie nie zostaną podjęte odpowiednie działania, Komisja cofnie im akredytację i utracą one uprawnienia do zarządzania środkami przedakcesyjnymi i poakcesyjnymi.

Komisja będzie nadal uważnie monitorować systemy krajów korzystających z pomocy. Opracowano plan działań, który ma zapewnić poprawę sytuacji. Osiągnięto już pewien postęp, lecz organy krajowe muszą podjąć dalsze działania.

8.14. Ponieważ w tych przypadkach uruchamiane transze miały charakter płynny, wypłata środków następuje po spełnieniu warunku lub warunków. W związku z tym wskaźniki wykonania oraz ogólnie warunki nie mogły być określone w czasie. Ten sposób jest stosowany przez różnych donatorów. Na przykład w przypadku głęboko zadłużonych krajów ubogich warunki są określane w sposób płynny, a poszczególne etapy nie są określone w czasie. Komisja zgadza się z ogólną uwagą Trybunału, że w konkretnych przypadkach, aby zapewnić wypełnienie warunków w bardziej przewidywalny sposób, niezbędne jest określenie ram czasowych. Komisja stoi na stanowisku, że we wszystkich przypadkach stara się zapewnić jasne, jednoznaczne i osiągalne wskaźniki wykonania.

8.15. Jak stwierdzono powyżej, określenie wskaźników w czasie nie jest bezwzględnym wymogiem. Komisja zgadza się, że zawsze istnieje możliwość wprowadzenia usprawnień, a pewne wskaźniki oraz warunki można określić jaśniej i uczynić je bardziej zorientowanymi na wynik. Reformy sektorowe należy jednak postrzegać w kategoriach procesu, któremu w pewnych przypadkach muszą towarzyszyć uprzednie kroki związane z etapami przygotowawczymi.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.16. W praktyce wytyczne Komisji w zakresie ogólnego wsparcia budżetowego pozostawiają swobodę interpretacji i nawet jeśli pomiar wyników wskazuje, że produkty programów nie zostały osiągnięte w 100 %, to państwa korzystające z pomocy nadal mogą otrzymać 100 % zakontraktowanych środków finansowych.

Monitorowanie organizacji wdrażających

8.17. Błędy występujące na poziomie organizacji wdrażających wynikają często z uchybień w stosowanych przez nie procedurach finansowych. W odniesieniu do takich obszarów polityki jak: działania zewnętrzne i rozwój Trybunał stwierdził uchybienia w pięciu spośród dziewięciu skontrolowanych organizacji wdrażających.

8.18. Najważniejsze stwierdzone uchybienia to stosowanie nieodpowiednich procedur dotyczących dokumentacji poświadczającej i ich archiwizowania oraz uchybienia w systemach księgowych, które nie są odpowiednie, aby zapewnić poprawne przedstawienie wydatków, pomimo tego, że podmioty, które korzystają z tych systemów są często niewielkie. Ponadto odnotowano przypadki stosowania nieodpowiednich procedur rejestracji wydatków, co doprowadziło do regularnego rejestrowania w systemie księgowym zaliczek jako faktycznych wydatków. Odnotowano również przypadki niespójnego stosowania kursów wymiany walut. Trybunał uważa, że istnieje możliwość zapobiegania takim uchybieniom poprzez lepiej ukierunkowany monitoring oraz wsparcie ze strony przedstawicieli.

8.19. W zakresie działań prowadzonych przez organizacje wdrażające we współpracy z partnerami lokalnymi, Trybunał również odnotował trzy przypadki, w których istniejące systemy nie gwarantowały, że postanowienia umowy zawartej między daną organizacją wdrażającą a Komisją były znane partnerom lokalnym oraz że były przez nich stosowane.

8.20. Zasadnicza część wydatków EuropeAid i DG ECHO (płatności te w 2007 r. wyniosły 820 mln euro) realizowana jest za pośrednictwem organizacji ONZ. Ramowa umowa finansowo-administracyjna (FAFA) zawarta pomiędzy Wspólnotą Europejską a ONZ w dniu 29 kwietnia 2003 r. określa warunki weryfikacji wynikających z niej wydatków.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.16. Chociaż celem jest ustalenie jak najprecyzyjniejszych warunków wypłat, przy ocenie wskaźników trzeba się w pewnym stopniu kierować subiektywnym osądem. Wynika to w szczególności z pewnych efektów zewnętrznych, za które rządy nie mogą ponosić odpowiedzialności. W każdym przypadku trzeba jednak dokonać wnikliwej oceny.

8.17–8.20. Organizacje wdrażające nie stanowią części systemu kontroli wewnętrznej Komisji, są natomiast z nią związane stosunkiem umownym dotyczącym wdrażania konkretnych działań. Z punktu widzenia Komisji priorytet stanowi monitorowanie przestrzegania warunków umowy, a także, gdy jest to niezbędne, monitorowanie najważniejszych aspektów systemów kontroli wewnętrznej organizacji wdrażających. Fakt wykrycia uchybień na szczeblu organizacji wdrażającej nie implikuje niedoskonałości systemu kontroli Komisji ani też nie oznacza, że dane uchybienie nie zostanie wykryte przez Komisję.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.21. W 2007 r. Komisja zainicjowała lub przeprowadziła 57 wizyt kontrolnych w ramach FAFA, w porównaniu z jedynie 22 kontrolami przeprowadzonymi w latach 2004–2006. Wyniki tych kontroli stanowią istotny element uzyskiwanej przez Komisję pewności co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Jednakże tylko cztery kontrole (obejmujące siedem projektów) zaowocowały sporządzeniem sprawozdania końcowego, które było dostępne w czasie kontroli Trybunału. Trybunał nie jest zatem w stanie ocenić całkowitego wkładu wspomnianych wizyt kontrolnych do systemów nadzoru i kontroli Komisji.

8.22. W odniesieniu do obszaru polityki „rozszerzenie” w organizacji wdrażającej w Turcji odnotowano uchybienia polegające na braku odpowiedniego podziału obowiązków oraz związane z kwestiami kadrowymi. W tym przypadku kontrola *ex ante* przeprowadzona przez przedstawicielstwo KE w zakresie procedur przetargowych i udzielania zamówień w ramach systemu zarządzania zdecentralizowanego (DIS) wystarczyła, aby zapewnić legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

Kontrole zewnętrzne wniosków projektowych

8.23. EuropeAid wykorzystuje system kontroli do uzyskania pewności, że wnioski o zwrot kosztów składane w ramach projektów są kwalifikowalne. Pierwszy szczebel pewności zapewniają kontrole prowadzone na poziomie projektu, które uzasadniają wnioski o dalsze wsparcie finansowanie. Sprawozdania z kontroli wymagane są w większości przypadków przed dokonaniem płatności na rzecz organizacji wdrażających projekty. Jakość tych sprawozdań i prac kontrolnych stanowiących ich podstawę ma zatem zasadnicze znaczenie przy zatwierdzaniu odnośnych płatności.

8.24. W 2007 r. jakość kontroli projektów uległa poprawie, choć w dalszym ciągu nie zawsze była ona w pełni zadowalająca. Najważniejsze uchybienia to:

- w trzech z 11 sprawozdań wybranych do przeglądu na miejscu w przedstawicielstwach Trybunał stwierdził niekwalifikowalne wydatki, niezgodność z procedurami przetargowymi oraz w dwóch przypadkach uchybienia w systemie kontroli wewnętrznej, które nie zostały wykryte przez kontrolerów zewnętrznych,

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.22. Wizyty kontrolne przebiegają zgodnie z cyklem, który nie zawsze pokrywa się z rokiem kalendarzowym; większość wizyt odbyła się w drugiej połowie 2007 r.

Podstawą poświadczenia wiarygodności składanego przez dyrektorów generalnych w rocznym sprawozdaniu z działalności są złożone, wzajemnie uzupełniające się mechanizmy kontroli, które obejmują oprócz wizyt kontrolnych także inne elementy. Dostępne są również inne źródła informacji, takie jak obejmujący cztery filary mechanizm przeglądu (którego dokonano w przypadku ponad 97 % wypłat na rzecz sygnatariuszy umowy FAFA), przestrzeganie wymogów dotyczących sprawozdawczości oraz kontrole dokonywane przez służby Komisji.

8.23. Na wniosek Komisji władze tureckie podjęły działania, które zapobiegły rozważanemu zawieszeniu zdecentralizowanego systemu wdrażania (DIS), w tym wprowadziły ustawodawstwo mające na celu wzmocnienie roli centralnej jednostki finansująco-kontraktującej (CFCU). W rezultacie dokonano podziału obowiązków, a liczebność kadr znacząco wzrosła. Kwestiami priorytetowymi pozostają stały monitoring i podejmowanie działań następczych.

8.24. Kontrole zewnętrzne są jednym z elementów systemu kontroli wewnętrznej EuropeAid służących sprawdzeniu legalności i prawidłowości transakcji.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje uwagi Trybunału dotyczące odnotowanej poprawy.

Wspomniane sprawozdania z kontroli dotyczą umów podpisanych przed lutym 2006 r. W związku z tym nowy zakres wymagań i obowiązków opracowany przez EuropeAid dla kontroli zewnętrznych i obowiązujący w odniesieniu do nowych umów podpisywanych po tej dacie nie dotyczył omawianych przypadków. Celem nowego zakresu wymagań i obowiązków jest właśnie zapobieżenie takim uchybieniom, o jakich wspomina Trybunał.

UWAGI TRYBUNAŁU

- w przypadku dwóch spośród wymienionych wyżej trzech sprawozdań jakość kontroli nie została zapewniona ze względu na brak przejrzystości w wyborze kontrolerów,
- w kolejnym przypadku zakres kontroli był nieodpowiedni, gdyż przedstawiono jedynie sprawozdanie z kontroli dotyczącej organizacji, które nie zawierało żadnych informacji na temat danego projektu.

W przypadku kontroli wydatków prowadzonych przez beneficjentów obowiązywał nowy zakres wymagań i obowiązków w odniesieniu do umów podpisywanych od lutego 2006 r. Zakres ten nie dotyczy jednak umów zawartych przed tym terminem, tak więc korzyści będą w pełni widoczne dopiero za jakiś czas. W przypadku kontroli podejmowanych przez Komisję zmieniony zakres wymagań i obowiązków obowiązuje od października 2007 r.

8.25. W celu uzyskania kolejnego szczebla pewności EuropeAid zleca dodatkowe kontrole projektów, dobrane na podstawie analizy ryzyka. Jednakże nie opracowano jeszcze do końca procedur, które umożliwiłyby wyciągnięcie pełnych korzyści z tych kontroli:

- a) zakres wydatków objęty zaplanowanymi kontrolami dodatkowymi różnił się w najważniejszych dysejksjach geograficznych i wahał się od 8 % do 43 %. Techniczne odstępstwa od wytycznych przeszkodziły w konsolidacji danych na szczeblu EuropeAid jako całości. Nie jest zatem jasne, czy, biorąc pod uwagę stopień pewności wynikający z dodatkowych kontroli, udało się uzyskać porównywalny minimalny stopień pewności dla całego obszaru;

ODPOWIEDZI KOMISJI

Obydwie umowy podpisano w 2005 r.; zgodnie z ogólnymi warunkami dotyczącymi umów o dotacje podpisywanych od lutego 2003 r., przed przedstawieniem Komisji końcowego sprawozdania finansowego z działania musi ono zostać poświadczane przez kontrolera zewnętrznego. Kontroler ten jest wybierany przez beneficjenta i musi zostać zaaprobowany przez Komisję. Jego nazwisko jest wymienione w szczegółowych warunkach umowy. Musi on być „członkiem uznanego międzynarodowo stowarzyszenia nadzorującego kontrolę prawną sprawozdań”.

Umowa ta została podpisana przez Komisję w 2002 r. Beneficjenci mogli wówczas wraz ze sprawozdaniem finansowym i opisowym przysłać jedynie sprawozdanie z kontroli rachunków rocznych. Od 2003 r. zasady dotyczące umów o dotacje uległy zmianie — przed dokonaniem ostatecznej płatności wymagane jest obecnie przedstawienie sprawozdania z kontroli dotyczącego konkretnego działania.

Komisja oczekuje, że efekty wprowadzonych usprawnień będą coraz bardziej widoczne.

8.25.

- a) Większość kontroli objętych rocznym planem kontroli jest przeprowadzana podczas wdrażania działań, a ich przebieg zależy w bardzo dużym stopniu od tempa wdrażania.

W związku z tym, zależnie od kwot, którymi zarządza dane przedstawicielstwo, składu jego portfela projektów (ich liczby i rodzaju) oraz etapu ich wdrażania, działania kontrolne poszczególnych przedstawicielstw oraz kontrole w poszczególnych latach mogą się różnić. Określenie docelowego poziomu kontroli, tak by objęły one konkretny odsetek zarządzanych środków, nie zapobiegłoby wahaniom liczby kontroli w poszczególnych latach; na działania kontrolne znaczny wpływ miałyby również rodzaj i wartość kontrolowanych projektów.

W systemie EuropeAid pewności nie uzyskuje się poprzez objęcie kontrolami z góry określonego odsetka projektów, lecz po prostu zapewniając, że kontrole obejmują wszystkie odpowiednie „przedmioty kontroli” określone na podstawie postrzeganego ryzyka.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) plan kontroli, który pierwotnie zakładał przeprowadzenie 373 kontroli, został w znacznym stopniu zmieniony w ciągu roku (wycofano 109 kontroli, a 99 dodano, co dało w sumie 363 kontrole). Taki stopień zmian, wprowadzony na krótko po przyjęciu planu, podważa systematyczny i oparty na analizie ryzyka charakter planowania kontroli. Aplikacja komputerowa CRIS-Audit, która zapewnia monitorowanie postępów i wyników, w 2007 r. nie była wciąż w pełni operacyjna. Sprawozdanie końcowe nie odnosi się do kryteriów planowania, takich jak docelowa populacja i wskaźnik objęcia kontrolą. W konsekwencji osiągnięte wyniki nie mogą być porównane z planowanymi;
- c) do końca roku otrzymano sprawozdania z kontroli dotyczące jedynie 121 spośród planowanych kontroli. Niski wskaźnik realizacji kontroli ogranicza jakość pewności uzyskanej w wyniku kontroli zewnętrznych prowadzonych w danym roku;
- d) w 2007 r. nie przeprowadzono pełnej sprawozdawczości na temat poczynionych postępów i analizy w zakresie wyników kontroli zewnętrznych. Jednostka centralna odpowiedzialna za metodykę kontroli sporządziła sprawozdanie podsumowujące, lecz jego zakres był ograniczony. Na przykład nie poddano przeglądowi kontroli przeprowadzonych przez firmy lokalne w ramach umów z poszczególnymi przedstawicielstwami, w przypadku których ryzyko dla jakości jest większe niż w przypadku umów ramowych zawieranych przez centralę.

8.26. Kontrole *ex post* (kontrole końcowe) są prowadzone przez zakontraktowanych kontrolerów zewnętrznych, na wybranych, niedawno zamkniętych programach w obszarze polityki „rozszerzenie”. W następstwie zmiany metodyki liczba sprawozdań w 2007 r. była wyjątkowo duża, a w przypadku niektórych z nich nie uruchomiono działań następczych w odpowiednim czasie. W 2007 r. DG ds. Rozszerzenia otrzymała 99 końcowych sprawozdań z kontroli. W przypadku 66 z nich, w momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał w kwietniu 2008 r., nie zakończono jeszcze działań następczych. Sześć sprawozdań, niesfinalizowanych w 2006 r., w dalszym ciągu pozostało niezamkniętych. W niektórych przypadkach oczekiwanie na ostateczną odpowiedź kraju beneficjenta na sprawozdanie końcowe trwa ponad rok.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Plan kontroli obejmuje pewną liczbę kontroli obowiązkowych, które dotyczą projektów o bardzo zróżnicowanym stopniu zaawansowania. Niektóre kontrole przewidziane na dany rok zostają przesunięte na lata kolejne, inne zaś przyspieszone zależnie od postępów projektu.

Od 1 stycznia 2008 r. aplikacja CRIS-Audit umożliwia monitorowanie postępów oraz wyników kontroli, również w odniesieniu do rocznego planu kontroli na 2007 r.

Oprócz tego Komisja regularnie monitoruje wdrażanie rocznego planu kontroli w ciągu roku, posługując się także regularnymi sprawozdaniami oraz informacjami od delegatur.

- c) Do końca 2007 r. zlecono dwie trzecie kontroli objętych planem kontroli na 2007 r. i otrzymano jedną trzecią sprawozdań z kontroli. Odpowiada to wynikom z lat poprzednich. Do tej samej daty otrzymano niemal wszystkie sprawozdania z kontroli przewidzianych w ramach rocznego planu kontroli na 2006 r. (171 na 177 zaplanowanych kontroli), zgodnie z normalnym cyklem rocznego planu kontroli, który jest finalizowany w roku $n + 1$.
- d) Coroczne podsumowujące sprawozdanie obejmuje kontrole finansowane w ramach ramowej umowy dotyczącej kontroli (FWC). Są to kontrole zarządzane zarówno przez centralę EuropeAid, jak i przez przedstawicielstwa, co pozwala uzyskać reprezentatywne informacje o problemach zidentyfikowanych przez kontrolerów oraz możliwych rozwiązaniach.

8.26. Pomimo wyjątkowo dużej liczby sprawozdań Komisja podołała temu zadaniu: liczba rozpatrzonych sprawozdań wzrosła o 70 % w porównaniu z 2006 r.

Wielu sprawozdań nie udało się zamknąć do końca roku, gdyż przed zajęciem ostatecznego stanowiska przez Komisję podmiot kontrolowany musi ustosunkować się do uwag Komisji, a wszelkie nieprawidłowości muszą zostać zbadane. Zajmuje to średnio od trzech do czterech miesięcy.

W związku ze złożonym charakterem ustaleń i wynikającą z niego potrzebą precyzyjnego stosowania możliwych korekt finansowych nieuniknione bywają dłuższe opóźnienia.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.27. DG ECHO zleca kontrole w siedzibach organizacji pozarządowych, które są ich partnerami wdrażającymi, jak również kontrole projektów na miejscu. W 2007 r. DG ECHO znacznie zwiększyła liczbę kontroli na miejscu, chociaż, podobnie jak w 2006 r., większość kontroli była prowadzona w siedzibach partnerów, gdzie realność wydatków nie może być w pełni sprawdzona.

8.28. Kontrole w siedzibach obejmują próby płatności dokonanych w ramach jednej trzeciej projektów. W 2007 r. 2,6 % skontrolowanej kwoty określono jako potencjalnie niekwalifikowalną, chociaż po otrzymaniu wyjaśnień od organizacji pozarządowych wydaje się, że możliwe będzie odzyskanie jedynie jej części. Nie przewidziano możliwości ekstrapolacji tych wyników, zatem system kontroli nie zapewnia narzędzia, które pozwoliłoby ocenić skalę potencjalnych niekwalifikowalnych wydatków jako całości. W odniesieniu do dwóch organizacji pozarządowych, w siedzibach których Trybunał dokonał kontroli na miejscu, w sprawozdaniach z kontroli zleconych przez DG ECHO nie zwrócono uwagi na uchybienia w procedurach przetargowych oraz na wydatki niekwalifikowalne.

Audyt wewnętrzny

8.29. Dział audytu wewnętrznego, obsługujący zarówno EuropeAid, jak i DG ECHO, przewiduje przedstawienie w 2010 r. rocznej ogólnej oceny funkcjonowania kontroli wewnętrznej w EuropeAid. Nastąpi to po zakończeniu wieloletniego planu kontroli, który obejmuje lata 2007–2009 i opiera się na wewnętrznej analizie ryzyka dokonanej przez dział audytu wewnętrznego. Analiza ta nie jest w pełni zgodna z analizą ryzyka przeprowadzoną przez EuropeAid, a w okresie 2007–2009 nie planuje się przeprowadzenia kontroli w niektórych obszarach uznanych za obszary wysokiego ryzyka.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.27. Jak wskazano w odpowiedzi Komisji dotyczącej sprawozdania rocznego Trybunału za 2006 r., kontrole trzeba oceniać w kontekście ogólnej strategii kontroli (zob. pkt 8.18 odpowiedzi Komisji dotyczącej sprawozdania rocznego Trybunału za 2006 r.). Komisja kładzie nacisk na monitorowanie poprzez wnikliwe działania następcze prowadzone przez specjalistów w terenie oraz personel Komisji w centrali. Ponadto Komisja dokonuje szczegółowej analizy informacji dostarczanych przez partnerów w różnych sprawozdaniach.

Podczas kontroli w siedzibach kontrolerzy zewnętrzni wykorzystują informacje pochodzące z kontroli opisanych powyżej, co pozwala im ocenić realność wydatków w ramach projektów oraz ich legalność.

8.28. Dzięki różnorodnym procedurom kontrolnym, takim jak np. ocena partnera przed podpisaniem ramowej umowy o partnerstwie, roczna ocena partnerów przeprowadzana przez DG ECHO oraz ocena systemów kontroli podczas kontroli w siedzibach, DG ECHO weryfikuje, czy partnerzy wdrożyli systemy kontroli. Procedury te dają równoważne gwarancje dotyczące płatności zgodnie z art. 117 rozporządzenia finansowego oraz art. 180 jego przepisów wykonawczych, które pozwalają właściwemu urzędnikowi zatwierdzającemu, zależnie od dokonanej przez niego oceny ryzyka, uchylić w pewnych okolicznościach obowiązek przedstawienia poświadczenia sprawozdania finansowego oraz rachunków leżących u jego podstaw.

8.29. Analiza ryzyka dokonywana przez dział audytu wewnętrznego jest niezależna od analizy ryzyka przeprowadzanej we własnym zakresie przez EuropeAid. Ta druga jest jednak brana pod uwagę przy opracowywaniu rejestru ryzyka działu audytu wewnętrznego. Może wystąpić sytuacja, w której rejestr ryzyka działu audytu wewnętrznego uznaje pewien obszar za obszar wysokiego ryzyka, lecz nie zostanie on ujęty w planie kontroli na konkretny rok, gdyż wspomniane działania nie są jeszcze ujęte w ramach metod pracy DG ani w ramach cyklu zarządzania niektórymi programami. Ponadto ponieważ plan kontroli działu audytu wewnętrznego na lata 2007–2009 jest koordynowany ze Służbą Audytu Wewnętrznego, niektóre pozycje trafiają do planu kontroli Służby Audytu Wewnętrznego, a nie działu audytu wewnętrznego.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.30. W 2007 r. bardzo niewielkie zasoby (jeden urzędnik zajmujący się zawodowo kontrolą) przydzielono do przeprowadzenia kontroli w DG ECHO. Nie zatwierdzono też ani nie zrealizowano żadnego kompleksowego planu kontroli. Pod koniec 2007 r. utworzono nowy, oddzielny dział audytu wewnętrznego, którego zadaniem jest prowadzenie audytu wewnętrznego na potrzeby DG ECHO.

Ogólne uwagi i zalecenia

Wnioski

8.31. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał uznaje, że transakcje leżące u podstaw wydatków w grupie polityk: pomoc zewnętrzna, rozwój, i rozszerzenie są obciążone istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości (zob. pkt 8.9).

8.32. Trybunał ocenia, iż systemy nadzoru i kontroli w obszarach: działania zewnętrzne, rozwój, rozszerzenie i pomoc humanitarna są częściowo skuteczne (zob. **załącznik 8.1** i pkt 8.11–8.30).

Zalecenia

8.33. W celu zaradzenia tym uchybieniom Trybunał zaleca, aby:

- a) centrala EuropeAid organizowała więcej szkoleń i udzielała wsparcia dla pracowników lokalnych zajmujących się finansami w ramach projektów oraz zwiększyła czynne monitorowanie ich pracy przez działy odpowiedzialne w przedstawicielstwach za finanse i umowy;
- b) centrala EuropeAid dopilnowała, by plany dotyczące kontroli opartych na analizie ryzyka były realistyczne i wdrażane na bieżąco; powinna ona również gromadzić i analizować wyniki całego programu kontroli zarówno pod kątem kontroli jakości, jak i najlepszego wykorzystania zebranych doświadczeń;

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.30. Komisja przydzieliła do przeprowadzenia audytu wewnętrznego w DG ECHO dwie osoby. Plan kontroli audytu wewnętrznego opierał się na analizie ryzyka i uwzględniał znaczny nakład pracy kontrolnej dotyczącej działalności humanitarnej ze strony zarówno Służby Audytu Wewnętrznego, jak i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Ocena ryzyka szacunkowego uzasadniała przyjęcie planu prac działu audytu wewnętrznego na 2007 r.

8.31. Błędy te dotyczą głównie wydatków organizacji wdrażających w ramach zaliczek/prefinansowania. Przewidziane w ramach systemu kontroli Komisji obowiązkowe kontrole finansowe przed dokonaniem ostatecznych płatności pozwoliłyby Komisji wykryć i skorygować błędy.

Komisja starannie sprawdza kwalifikowalność wydatków po otrzymaniu ostatecznej deklaracji oraz dokumentów potwierdzających od krajów korzystających z pomocy przedakcesyjnej; w przypadku wydatków niezgodnych z przepisami ostateczna płatność jest wstrzymywana lub cofana.

8.33.

- a) Podczas trwania działania służby Komisji monitorują jego wdrażanie, prowadząc dialog z władzami lokalnymi, odbywając spotkania techniczne z beneficjentami i organizując wizyty na miejscu. Wysiłki te są uzupełniane przez coroczne monitorowanie prowadzone przez niezależnych specjalistów i zorientowane na wyniki, pozwalające określić postępy i wpływ osiągnięć trwających projektów, jak też potencjalne problemy z nimi związane. W następstwie oceny ryzyka mogą również zostać przeprowadzone dodatkowe kontrole projektów, zarówno operacyjne, jak i finansowe.
- b) Metodyka opracowywania rocznego planu kontroli jest corocznie udoskonalana w celu jak najbardziej realistycznej identyfikacji kontroli na podstawie analizy ryzyka. W 2008 r. wdrażanie rocznego planu kontroli będzie uważnie monitorowane, a wykorzystanie wyników kontroli zostanie zoptymalizowane.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) zarządzanie programami wsparcia budżetowego przez Komisję opierało się na wymiernych, osiągalnych, określonych w czasie i odpowiednich wskaźnikach. Komisja powinna także wymagać wiarygodnych i potwierdzonych dowodów umożliwiających ocenę tych wskaźników, jak również dopilnować, by wykazano jasny związek między finansowaniem a wynikami;
- d) podjęto dalsze kroki w trybie pilnym w celu skorygowania uchybień w zarządzaniu funduszami UE w Bułgarii oraz utrzymywano konieczny monitoring w Turcji;
- e) opóźnienia w otrzymywaniu ostatecznych odpowiedzi z kontroli końcowych były mniejsze;
- f) DG ECHO usprawniło swoją strategię kontroli, zapewniając objęcie tymi kontrolami większej liczby działań na szczeblu organizacji wdrażających, a ściślej mówiąc, w terenie, na szczeblu wszystkich rodzajów partnerów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) Środki Wspólnoty w ramach działań służących wsparciu budżetowemu są przyznawane na podstawie wyników. W związku z tym Komisja stara się wykorzystywać wymierne, osiągalne i odpowiednie w odniesieniu do danego okresu lub momentu wskaźniki. W wielu przypadkach zgodnie z deklaracją paryską oceny wyników na podstawie wiarygodnych dowodów dokonuje społeczność donatorów. W tym kontekście Komisja dokłada znacznych wysiłków na rzecz wprowadzenia wskaźników wykonania silniej zorientowanych na wyniki i produkty.

- d) Jeżeli chodzi o Bułgarię, Komisja będzie nadal uważnie monitorować systemy zarządzania. Opracowano plan działań, który ma zapewnić poprawę sytuacji. Organy krajowe muszą pilnie podjąć działania mające na celu naprawę sytuacji; proponowane działania będą uważnie monitorowane i kontrolowane w celu upewnienia się, że prowadzą do pożądanej poprawy.

Jeżeli chodzi o Turcję, organy krajowe podjęły działania na wniosek Komisji. Dokonano podziału obowiązków, a liczebność kadr znacząco wzrosła. Kwestiami priorytetowymi pozostają: stały monitoring i podejmowanie działań następczych.

- e) Pomimo wyjątkowo dużej liczby sprawozdań otrzymanych w 2007 r. Komisja podołała temu zadaniu: liczba rozpatrzonych sprawozdań wzrosła o 70 % w porównaniu z 2006 r.

Wielu sprawozdań nie udało się zamknąć do końca roku, gdyż przed zajęciem ostatecznego stanowiska przez Komisję podmiot kontrolowany musi ustosunkować się do uwag Komisji, a wszelkie nieprawidłowości muszą zostać zbadane. Zajmuje to średnio od trzech do czterech miesięcy. W związku ze złożonym charakterem ustaleń i wynikającą z niego potrzebą precyzyjnego stosowania możliwych korekt finansowych nieuniknione bywają dłuższe opóźnienia.

- f) Komisja rozważy zalecenie Trybunału; już w 2007 r. zwiększono liczbę kontroli w terenie.

Jakiegolwiek zwiększenie liczby kontrolowanych projektów ponad obecny optymalny poziom podwyższyłoby koszty, negatywnie wpływając na realizowaną politykę. Mogłoby to z kolei zwiększyć niezadowolenie partnerów Komisji mających wdrażać pomoc humanitarną na miejscu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z POPRZEDNIMI UWAGAMI

Działania podjęte w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w poświadczeniu wiarygodności

8.34. Podsumowanie wyników monitorowania przez Trybunał działań podjętych w związku z najważniejszymi uwagami ujętymi w ostatnich poświadczeniach wiarygodności przedstawiono w **załączniku 8.2**.

Przegląd działań podjętych w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 2/2006 dotyczącym rezultatów projektów finansowanych w ramach TACIS w Federacji Rosyjskiej

Wstęp

8.35. W kwietniu 2006 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne nr 2/2006 dotyczące rezultatów projektów finansowanych w ramach programu TACIS w Federacji Rosyjskiej ⁽⁵⁾. Najważniejszym wnioskiem było stwierdzenie, że w przypadku zbyt dużej liczby projektów nie osiągnięto zamierzonych celów, częściowo ze względu na następujące niedociągnięcia w zarządzaniu ze strony Komisji:

- a) brak dialogu z rosyjskimi władzami i beneficjentami w zakresie określenia rzeczywistych potrzeb;
- b) cele projektów były nieprecyzyjne i niewymierne, założenia związane z planowaniem były nierealistyczne (włącznie z określeniem harmonogramu);
- c) współfinansowanie w celu zwiększenia poczucia odpowiedzialności praktycznie nie było stosowane;
- d) nie poświęcono wystarczającej uwagi aspektom związanym z oceną projektów oraz upowszechnieniem rezultatów projektów i ich trwałością.

8.36. Zalecenia Trybunału miały więc na celu poprawę zarządzania ze strony Komisji w odniesieniu do tych kwestii. Parlament Europejski ⁽⁶⁾ i Rada Europejska ⁽⁷⁾ również zaapelowały o pogłębienie dialogu pomiędzy Komisją i właściwymi organami rosyjskimi w celu precyzyjnego określenia krajowych potrzeb, priorytetów i kierunku działań. Organ udzielający absolutorium również wezwał do objęcia finansowaniem jedynie tych projektów, które miały jasne i uznawane przez obie strony cele. Ponadto zalecił zwiększenie współfinansowania, dokonywanie bardziej realistycznej oceny trwałości oraz zagwarantowanie prowadzenia oceny projektów i upowszechnienia ich rezultatów.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 119 z 19.5.2006.

⁽⁶⁾ Dokument roboczy Komisji Kontroli Budżetowej nr PE 374.332.

⁽⁷⁾ Projekt konkluzji Rady z 6 lipca 2006 r. nr 196/06 Rev 1.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.37. W swych odpowiedziach do sprawozdania specjalnego Komisja przyznała, że zgłoszone przez Trybunał zastrzeżenia dotyczące uchybień były w dużej mierze uzasadnione, lecz podkreśliła, że rozpoczęła już wprowadzanie ulepszeń w zakresie zarządzania programami pomocy zewnętrznej. Komisja stwierdziła, że większości niedociągnięć zaradzono w drodze reformy pomocy zewnętrznej WE, która miała miejsce w latach 2002–2005, w szczególności poprzez przeniesienie zadań na poziom przedstawicielstw.

8.38. Celem tego ograniczonego przeglądu podjętych działań, który został przeprowadzony w drugiej połowie 2007 r., było zbadanie, w jakim stopniu główne zalecenia rzeczywiście zostały uwzględnione przez Komisję. W tym celu przeanalizowano odpowiednią dokumentację i przeprowadzono rozmowy z pracownikami służb Komisji. Ponadto zbadano na miejscu reprezentatywną statystyczną próbę 10 (spośród 13) projektów TACIS o łącznej wartości 27,3 mln euro, zakończonych między grudniem 2006 a czerwcem 2007 r.

Uwagi Trybunału**Bardziej konstruktywny dialog**

8.39. Decentralizacja zadań w zakresie zarządzania z centrali Komisji na poziom przedstawicielstwa w Moskwie istotnie miała pozytywny wpływ na jakość identyfikacji projektów i proces przygotowawczy. Widoczne są oznaki, że dialog z władzami rosyjskimi uległ poprawie, co zaowocowało zwiększeniem zaangażowania tego kraju partnerskiego. Większa liczba beneficjentów została włączona w rozmowy pomiędzy Komisją i rosyjskimi centralnymi organami rządowymi w sprawie identyfikacji potrzeb i ustalania priorytetów tematycznych. W rezultacie, ogólnej poprawie uległo programowanie oraz identyfikacja i przygotowanie projektów, a priorytety partnerstwa Rosji z UE zostały uwzględnione w sposób bardziej skuteczny.

8.40. Jednakże współpraca z partnerami rosyjskimi mogłaby rozwijać się jeszcze intensywniej. Późne podpisanie przez Rosję programów działań dodatkowo zmniejsza ilość czasu przeznaczonego na skuteczną realizację projektów. Rosyjskie władze regionalne, które czerpią korzyści z projektów, nadal nie są w wystarczającym stopniu zaangażowane w przygotowywanie projektów. Jest to szczególnie niefortunne, biorąc pod uwagę fakt, że rosyjskie władze na szczeblu regionalnym wykazały większe zaangażowanie i udostępniły więcej zasobów ludzkich na potrzeby projektów niż partnerzy wdrażający na szczeblu centralnym.

8.39. Komisja z zadowoleniem przyjmuje uwagi Trybunału dotyczące postępów poczynionych w wyniku przeniesienia zadań na poziom delegatur i pozytywnego wpływu tych zmian.

8.40. Wprowadzenie w latach 2002–2005 reformy pomocy wewnętrznej (reformy RELEX), a zwłaszcza przekazanie zadań związanych z zarządzaniem pomocą zewnętrzną Wspólnoty delegaturom KE, wpłynęło na usprawnienie dialogu z krajami partnerskimi oraz ich większe zaangażowanie od fazy przygotowań aż po końcowe wdrożenie. Chociaż rozmiar pomocy finansowej dla Federacji Rosyjskiej zmniejsza się w ostatnich latach, podstawowym celem większości projektów jest przyczynienie się do rozwoju w Rosji pewnych przepisów, polityk lub praktyk w określonych sektorach. Naturalnymi partnerami takich projektów są władze centralne (federalne).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Poprawa w określaniu celów, lecz wciąż długie procedury planowania

8.41. Nowy proces kontroli wsparcia jakości w centrali Komisji (QSG) ⁽⁸⁾, który od 2005 r. obejmuje również programy pomocy dla Rosji, wywarł pozytywny wpływ na ogólne planowanie i określanie celów. Cele projektów zostały lepiej sformułowane i były powiązane z bieżącymi rosyjskimi reformami. Wykonawcy projektów na etapie tworzenia i realizacji swoich planów działania wykorzystywali matryce logiczne. Na ogół kontrola projektów wykazała wyższy współczynnik powodzenia, niż miało to miejsce w trakcie pierwotnej kontroli.

8.42. Jednakże ze względu na wyczerpujące procedury programowania stosowane przez Komisję, procedury planowania w dalszym ciągu zabierają na ogół zbyt dużo czasu. W przypadku dwóch zbadanych projektów, cele zdążyły się zdezaktualizować lub, przynajmniej w części, straciły one rację bytu.

8.43. Trybunał podziela krytyczne opinie wyrażane przez niektóre organizacje otrzymujące pomoc na temat procedur UE, które uniemożliwiają reagowanie na rosyjskie wnioski o pomoc w sposób szybki i „niebiurokratyczny”. Wniosek Rosji o szybką pomoc na niewielką skalę na rzecz przeprowadzenia koniecznych reform mógłby potencjalnie zostać zatwierdzony dzięki nowemu instrumentowi „wspólnych przestrzeni”, którego szczegóły były negocjowane w 2007 r. Instrument ten ma umożliwić podejmowanie szybkich działań w odpowiedzi na wnioski o krótko- lub średnioterminową pomoc, mającą na celu ułatwienie podejmowania wspólnych działań w ramach czterech „wspólnych przestrzeni” ⁽⁹⁾.

Współfinansowanie pozostaje kwestią problematyczną

8.44. W czasie prowadzonego przez Trybunał monitoringu Komisja i rząd rosyjski wspólnie rozważały rozwiązania techniczne mające na celu wprowadzenie krajowego współfinansowania dla wszystkich przyszłych działań pomocowych w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ „iQSG” (międzyresortowa grupa ds. wsparcia jakości) powstała w celu poprawy jakości głównych, strategicznych dokumentów programowania takich jak krajowe dokumenty strategiczne i krajowe programy orientacyjne. „oQSG” (wewnętrzna grupa ds. wsparcia jakości) powstała w EuropeAid w celu poprawy jakości przygotowania i formułowania etapów projektów, głównie poprzez przeprowadzanie ocen partnerskich stosownych dokumentów.

⁽⁹⁾ W trakcie szczytu w Sankt Petersburgu w maju 2003 r., UE i Rosja uzgodniły wzmocnienie współpracy poprzez utworzenie w dłuższej perspektywie czterech „wspólnych przestrzeni” w ramach umowy o partnerstwie i współpracy. Są one następujące: wspólna przestrzeń gospodarcza, obejmująca kwestie gospodarcze i środowiskowe, wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólna przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego oraz wspólna przestrzeń badań naukowych i edukacji, obejmująca aspekty kultury.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 310 z 9.11.2006, s. 1).

8.41. Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału dotyczące poprawy w zakresie planowania projektów i określania ich celów w wyniku wprowadzenia nowych mechanizmów kontroli jakości.

8.42. Komisja zgadza się z uwagami dotyczącymi długości procedur programowania i konsultacji określonych w rozporządzeniu. Komisja dba o zaangażowanie zainteresowanych stron już na początkowym etapie opracowywania projektów, by znacząco zmniejszyć ryzyko ich dezaktualizacji. Tendencję tę widać w sprawozdaniach z monitorowania dotyczących Rosji, które wskazują, że adekwatność i jakość projektów ulega stałej poprawie od czasu wprowadzenia reformy RELEX.

8.43. Komisja opracowała instrument „wspólnych przestrzeni” w celu szybkiego reagowania na rosyjskie wnioski o pomoc na niewielką skalę.

8.44. Komisja bada obecnie wraz z Rosją możliwości stworzenia ram współfinansowania projektów. Wdrażana jest już znaczna liczba współfinansowanych projektów, w tym Instytut Studiów Europejskich oraz Partnerstwo na rzecz Środowiska Wymiaru Północnego (NDEP) oraz programy dotacji, takie jak program partnerstwa na rzecz budowy instytucji (IBPP) oraz programy sąsiedzkie. W przyszłości, oprócz funduszy wyasygnowanych na ten cel przez Komisję, rząd rosyjski przeznaczy 122 mln EUR na programy współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI).

UWAGI TRYBUNAŁU

8.45. Jak dotąd, z wyjątkiem udziałów „rzeczowych”, nie zaobserwowano oznak większego zaangażowania finansowego ze strony partnerów centralnych, regionalnych i lokalnych. Od ostatniej kontroli nawet wymóg związany z zapewnieniem powierzchni biurowej przez beneficjentów był rzadko wprowadzany.

8.46. Podobnie jak w przeszłości, bez zwiększonego krajowego współfinansowania projektów ze strony Federacji Rosyjskiej, trudno jest umacniać zaangażowanie i poczucie odpowiedzialności beneficjenta.

Ulepszona ocena, jednakże nadal niezadowolające upowszechnianie rezultatów projektów oraz ich niewystarczająca trwałość

8.47. Chociaż objęte kontrolą projekty nie były oceniane indywidualnie przez Komisję, Trybunał odnotowuje ogólną poprawę sytuacji: od 2006 r. przedstawicielstwo zainicjowało szereg sektorowych ocen *ex post*, takich jak badanie oddziaływania dotyczące reformy administracji publicznej i służby cywilnej, jak również oceny wsparcia UE w innych wybranych obszarach.

8.48. Jednakże upowszechnianie istotnych rezultatów nadal nie było w kraju zapewniane w wystarczającym stopniu. Działania głównych partnerów projektów na szczeblu rządu centralnego były pod tym względem szczególnie nieskuteczne. Działania związane z upowszechnianiem wyników miały okazjonalnie miejsce w czasie trwania projektów, ale jedynie w kilku przypadkach odbywały się one po zakończeniu projektów. Niemal wszystkie strony internetowe utworzone w celu upowszechniania wyników zostały zarzucone po zaprzestaniu prac nad projektem.

8.49. W 2007 r. Komisja zdecydowała, że zewnętrzni kontrolerzy projektów powinni nie tylko nadzorować projekty w trakcie ich realizacji, lecz również sporządzać sprawozdania z kontroli *ex post*. W przyszłości powinno to umożliwić kontrolerom sporządzanie choćby orientacyjnych sprawozdań w odniesieniu do aspektów trwałości.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.45. W latach 2000–2001 (gdy identyfikowano projekty, których przeglądu Trybunał dokonał w swoim specjalnym sprawozdaniu nr 2/2006) współfinansowanie nie było wymogiem prawnym w przypadku programu TACIS. Możliwości współfinansowania ze strony Federacji Rosyjskiej w okresie programowania były ograniczone, brakowało też niezbędnych mechanizmów.

Komisja stoi przed zadaniem pogodzenia wymogów projektów z przepisami zabraniającymi obywatelom innych państw pracy w budynkach będących własnością rządu rosyjskiego.

8.46. Przyjęty w 2006 r. nowy instrument finansowy — Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) — stanowi, że pomoc powinna być z zasady współfinansowana przez kraj partnerski, by zapewnić jego zaangażowanie oraz poczucie odpowiedzialności za wdrażanie działania.

8.47. W tych przypadkach Komisja decydowała się na oceny sektorowe, aby uzyskać pełniejszy obraz skutków pomocy WE w konkretnych sektorach.

8.48. W przypadku wszystkich projektów Komisja stosuje ścisłe wytyczne dotyczące widoczności oraz upowszechniania rezultatów zgodnie z podręcznikiem dotyczącym komunikacji i widoczności zewnętrznych działań UE.

Odpowiedzialność za dostępność informacji i upowszechnianie wyników po zakończeniu projektu spoczywa na beneficjentach.

8.49. Po dokonaniu oceny fazy pilotażowej Komisja bada standardowe procedury monitorowania *ex post*.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.50. Jak dotąd trwałość rezultatów projektów pozostaje w dalszym ciągu problematyczna. Brak jest przesłanek świadczących o tym, że Komisja podjęła konkretne działania zmierzające do poprawy tego aspektu na etapie planowania. W większości projektów poddanych przeglądowi stwierdzono niedociągnięcia. Powodem tego był na przykład brak działań ze strony odbiorców na szczeblu centralnym, mających na celu opracowanie i przyjęcie niezbędnych ustaw, rozporządzeń i przepisów umożliwiających stworzenie trwałych struktur administracyjnych. Ponadto odnotowano częsty brak lokalnego finansowania w odniesieniu do działań prowadzonych na dalszym etapie.

Wnioski i zalecenia

8.51. Komisja istotnie podjęła działania na rzecz poprawy skuteczności systemu pomocy dla Rosji. W efekcie jakość dokumentacji w zakresie planowania jest zdecydowanie lepsza, a trafność projektów w odniesieniu do rosyjskich reform oraz poziom osiągnięcia natychmiastowych rezultatów uległy poprawie od momentu przeprowadzenia pierwotnej kontroli. Jednakże działania naprawcze podejmowane przez Komisję nadal nie są jeszcze wystarczające, aby wzmocnić poczucie odpowiedzialności i zagwarantować większą trwałość rezultatów projektów.

8.52. Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) dopilnowała, by działania finansowane w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa były z zasady współfinansowane przez stronę rosyjską i aby przeznaczała ona na nie odpowiednie zasoby ludzkie;
- b) dopilnowała, by działania finansowane w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa z zasady zawierały postanowienia gwarantujące trwałość rezultatów projektów oraz możliwie najszerze upowszechnianie rezultatów i najlepszych praktyk w Rosji;
- c) skróciła proces planowania projektów, zapewniając maksymalny czas na ich realizację oraz zagwarantowała dostępność szybkiej pomocy w razie wystąpienia takiej konieczności w kontekście przeprowadzanych obecnie w Rosji reform.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.50. Komisja uważa, że większość skontrolowanych projektów spełniła swoje cele. W odniesieniu do trwałości Komisja podjęła środki na etapie planowania w ramach swojego systemu kontroli jakości. Jednym z zadań wykonywanych w ramach przeglądu jakości przeprowadzanego przez grupy ds. wsparcia jakości na etapie identyfikacji i opracowywania projektów — który to przegląd zgodnie z oceną Trybunału wywiera pozytywny wpływ na ogólne planowanie projektów — jest ocena wykazywanej przez rząd partnerskiej odpowiedzialności za proponowane działania i zaangażowania w ich wdrażanie. W związku z tym od 2005 r. trwałość projektów jest lepiej gwarantowana już na etapie planowania.

8.51. Jeżeli chodzi o poczucie odpowiedzialności, w przypadku Rosji Komisja wykorzystuje dialog polityczny dotyczący „wspólnych przestrzeni” jako podstawę dla inicjatyw w zakresie współpracy i pomocy powstających na kanwie planów działania z 2005 r. W związku z tym od 2005 r. współpraca finansowa skupia się na celach politycznych, które zostały wcześniej uzgodnione przez strony. Ustalenia sprawozdań ze zorientowanego na wyniki monitorowania z ostatnich pięciu lat wskazują już na wzrost jakości programowania i wdrażania projektów we wschodnim regionie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Średni wynik monitorowania dla Rosji w 2007 r. wyniósł 2,94 punkty na 4 możliwe, co oznacza, że wyniki projektów w tym kraju są jednymi z najlepszych we wschodnim regionie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

8.52. Komisja zgadza się z zaleceniami Trybunału:

- a) Nowy Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa stanowi, że pomoc powinna być z zasady współfinansowana przez kraj partnerski. Jak wskazano powyżej, rząd Federacji Rosyjskiej zaangażował już znaczące środki we wdrażanie uzgodnionych programów.

(Zob. pkt 8.44, 8.45 i 8.46).

- b) Komisja przywiązuje szczególną wagę do szerokiego upowszechniania osiągnięć i wyników projektów. Wysiłki mające zapewnić większe poczucie odpowiedzialności wśród partnerów (konsultacje z zainteresowanymi stronami na etapie programowania i planowania, nowe mechanizmy zapewnienia jakości) zagwarantują również większe zaangażowanie w upowszechnianie rezultatów projektów przez partnerów po ich ukończeniu.

- c) Zaangażowanie zainteresowanych stron na etapie planowania umożliwia lepszą ocenę wymogów czasowych warunkujących efektywne wdrożenie oraz uwzględnienie jej wyników w parametrach opracowywanych planów. Inicjatywa przedstawicielstwa dotycząca instrumentu „wspólnych przestrzeni” może zapewnić elastyczny mechanizm umożliwiający szybszą reakcję na rosyjskie wnioski o pomoc.

(Zob. pkt 8.41, 8.42 i 8.43).

ZAŁĄCZNIK 8.1

Ocena systemów nadzoru i kontroli

Dany system	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej (służby Komisji)				Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w organach administracji krajowej	Ocena ogólna
	Kontrole <i>ex ante</i> w zakresie umów i płatności	Monitorowanie organizacji wdrażających projekty	Kontrole zewnętrzne/kontrole końcowe wniosków projektowych	Audyt wewnętrzny		
Biuro Współpracy EuropeAid					n/d	
Rozszerzenie		n/d				
DG ds. Pomocy Humanitarnej (ECHO)		n/d			n/d	

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
n/d	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

Uwaga: W odniesieniu do mechanizmów kontrolnych określonych jako „częściowo skuteczne”, tabelę tę należy czytać wraz z **załącznikiem 8.2**, w którym przedstawiono osiągnięte postępy.

Wynik badania transakcji

Szacunkowy odsetek transakcji obciążonych błędem na podstawie próby	11 %
Poziom błędu	Między 2 % i 5 %

Działania podjęte w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w poświadczeniu wiarygodności

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
Działania zewnętrzne i rozwój			
<i>Uchybienia dotyczące organizacji wdrażających</i>			
Tak jak w latach ubiegłych, Trybunał stwierdził istotną liczbę błędów w próbie płatności badanych na szczeblu organizacji wdrażających. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 8.9 i 8.10)	Zakres wymagań i obowiązków dotyczący kontroli finansowych wszczynanych przez beneficjentów został zmieniony.	Niektóre efekty nowego zakresu wymagań i obowiązków były widoczne już w 2007 r. W związku z tym, że zaczął on jednak obowiązywać od października 2007 r., to dopiero w przyszłości będzie można zaobserwować pełne korzyści.	Komisja z zadowoleniem przyjmuje spostrzeżenia Trybunału dotyczące poprawy jakości sprawozdań z kontroli. Należy jednak wskazać, że: — nowy zakres wymagań i obowiązków dotyczący kontroli finansowych wszczynanych przez beneficjentów obowiązuje w przypadku wszystkich nowych umów podpisywanych od lutego 2006 r., — nowy zakres wymagań i obowiązków dotyczący kontroli finansowych wszczynanych przez Komisję jest dostępny od lipca 2007 r. i stał się obowiązkowy od października 2007 r. Zdaniem Komisji jednakże poprzednia wersja zakresu wymagań i obowiązków obowiązująca do 2007 r. cechowała się wystarczającą jakością, pozwalając urzędnikom zatwierdzającym podejmować właściwe decyzje.
<i>Informacje na temat kontroli i ich wyników</i>			
Pełne i systematyczne informacje na temat kontroli projektów oraz ich wyników nie znajdują się ani w raportach z zarządzania pomocą zewnętrzną, ani w komputerowym systemie informacji zarządczej CRIS (Wspólny System Informacji Relx). (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 8.22 i 8.23)	Format sprawozdawczości wykorzystywany przez przedstawicielstwa przy realizacji rocznego planu kontroli na 2007 r. został zmodyfikowany. Wprowadzono dalsze udoskonalenia dotyczące modułu CRIS-Audit.	Wprowadzono udoskonalenia. Moduł CRIS-Audit nie był jednak w 2007 r. w pełni operacyjny, a kontrole przeprowadzane przez organizacje wdrażające projekty nadal nie są objęte sprawozdawczością.	Wszystkie kontrole objęte rocznym planem kontroli na 2007 r., jak również kontrole z roku bieżącego zostały wprowadzone do modułu CRIS-Audit.
Rozszerzenie			
<i>Rozszerzony zdecentralizowany system wdrażania (EDIS)</i>			
Stwierdzono uchybienia na poziomie systemów nadzoru organów administracji krajowej w Rumunii i Bułgarii, potwierdzone przez opóźnione przyznanie akredytacji EDIS dla programu Phare w Bułgarii. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 9.19)	Komisja wprowadziła ścisły monitoring postępów poczynionych w krajowych systemach zarządzania.	Pomimo działań podjętych w tym zakresie, w przypadku Bułgarii przeprowadzone prace kontrolne ujawniły, że nadal pewne kwestie wymagają poprawy na poziomie krajowych systemów nadzoru i kontroli.	Komisja będzie nadal uważnie monitorować systemy zarządzania w ścisłej współpracy z władzami bułgarskimi. Proponowane działania będą starannie monitorowane i kontrolowane w celu upewnienia się, że prowadzą do pożądanej poprawy.
Pomoc humanitarna			
<i>Kontrole zewnętrzne</i>			
Większość kontroli przeprowadzana jest w siedzibach partnerów. Jako że realność wydatków może być skuteczniej sprawdzana w terenie, należy położyć większy nacisk na kontrole na miejscu. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 8.18)	W sierpniu 2006 r. zawarto nową umowę ramową.	Pomimo zawarcia nowej umowy ramowej w 2007 r. większość kontroli przeprowadzano w siedzibach partnerów.	W porównaniu z 2006 r. Komisja podwoiła liczbę kontroli w terenie. Uważa się, że dalsze zwiększenie liczby kontroli terenowych nie będzie opłacalne.

ROZDZIAŁ 9

Edukacja i obywatelstwo

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	9.1–9.4
Charakterystyka grupy polityk: edukacja i obywatelstwo	9.1–9.4
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	9.5–9.26
Zakres kontroli	9.5–9.6
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	9.7–9.11
Ocena systemów nadzoru i kontroli	9.12–9.24
Program „Uczenie się przez całe życie”	9.13–9.18
Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców II oraz Fundusz Granic Zewnętrznych	9.19–9.21
Kontrole <i>ex ante</i> wydatków w obszarze komunikacji	9.22–9.23
Wnioski na temat systemów nadzoru i kontroli	9.24
Wniosek ogólny i zalecenia	9.25–9.26
Działania podjęte w związku z poprzednimi uwagami	9.27

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

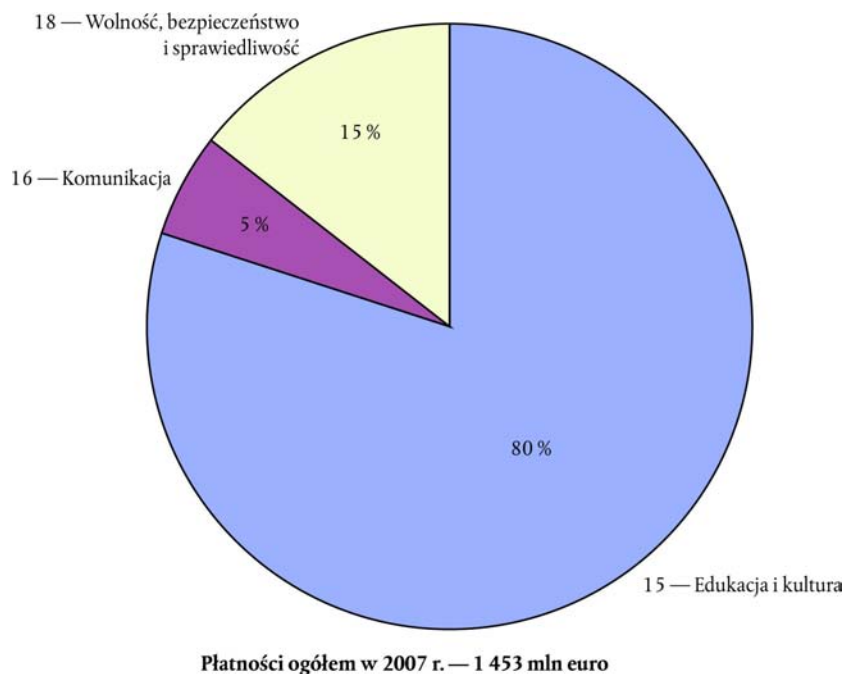
WSTĘP

**Charakterystyka grupy polityk:
edukacja i obywatelstwo**

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące grupy polityk: edukacja i obywatelstwo, obejmującej polityki w następujących obszarach: 15 – Edukacja i kultura, 16 – Komunikacja oraz 18 – Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość. W 2007 r. łączne zobowiązania wyniosły 1 888 mln euro (1 649 mln euro w 2006 r.), natomiast łączne płatności — 1 453 mln euro (1 569 mln euro w 2006 r.). Podział płatności według obszarów polityki przedstawiono na **wykresie 9.1**. Wykonanie budżetu w 2007 r. charakteryzowało się wprowadzeniem nowych programów wieloletnich w kontekście ram finansowych na lata 2007–2013 ⁽¹⁾.

9.1. W odniesieniu do obszarów działania 15 i 18, większość aktów prawnych została przyjęta pod koniec 2007 r., konsekwencją czego były konkretne ograniczenia w zakresie wykonania budżetu i wprowadzania nowych instrumentów finansowych.

Wykres 9.1 — Edukacja i obywatelstwo — Podział płatności (*) według obszarów polityki



(*) Bez wydatków administracyjnych.

Źródło: Sprawozdanie finansowe za 2007 r.

⁽¹⁾ Poza wydatkami w ramach 16. obszaru polityki.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.2. Komisja zarządza większością wydatków w sposób pośredni i scentralizowany lub w ramach zarządzania dzielonego, realizując działania poprzez wieloletnie programy, za które odpowiadają krajowe agencje lub podobne struktury zarządcze w państwach członkowskich ⁽²⁾. Właściwe organy w państwach członkowskich przydzielają dotacje oraz zawierają umowy na projekty lub działania realizowane przez prywatnych lub publicznych beneficjentów. Dotacje wypłaca się zazwyczaj w transzach: zaliczka przy podpisaniu umowy o dotację oraz płatności okresowe i/lub końcowe, które pokrywają kwalifikowalne wydatki przedstawione przez beneficjentów w okresowych zestawieniach poniesionych wydatków.

9.3. Realizacji programów objętych nowymi ramami finansowymi towarzyszyła zmiana struktury kontroli wewnętrznej, która wiązała się z podniesieniem poziomu odpowiedzialności państw członkowskich ⁽³⁾. Krajowy organ musi teraz wydawać poświadczenie w sprawie finansowego zarządzania wydatkami w danym państwie członkowskim. Zasady współpracy pomiędzy Komisją, krajową agencją oraz krajowym organem są teraz w każdym państwie członkowskim jaśniejsze niż w latach poprzednich.

9.4. Wsparcie UE w ramach edukacji i obywatelstwa charakteryzuje się wielością systemów finansowania obsługujących różnorodne obszary tematyczne oraz rodzaje projektów, jak np. dotacje do działań na rzecz postawy obywatelskiej czy też dotacje na rzecz mobilności w obszarze edukacji i szkoleń. Projekty prowadzone są nie tylko przez instytucje dydaktyczne, ale także przez firmy prywatne oraz administrację publiczną. Beneficjentami końcowymi są osoby fizyczne, głównie obywatele UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.2. *Odnosnie do obszaru działania 15 — Edukacja i kultura, Komisja wykonuje budżet w ramach scentralizowanego zarządzania pośredniego poprzez: agencje krajowe (68 %), agencję wykonawczą (22 %) oraz bezpośrednio przez Komisję (7 %) i agencje regulacyjne (3 %).*

9.3. *Równolegle z wdrożeniem nowego, wieloletniego programu w dziedzinie edukacji wprowadzono podejście oparte na jednolitej kontroli zgodnie z harmonogramem działań dotyczących ram kontroli wewnętrznej przyjętych przez Komisję. W następstwie tego Komisja wypracowała wspólne ramy kontroli, a także zaktualizowała swoją strategię nadzorczą.*

Ramy prawne i umowne określają rodzaje kontroli, minimalne normy kontroli wewnętrznej, wspólne wymogi proceduralne, jak również klasyfikację i minimalną liczbę kontroli przeprowadzanych przez agencje krajowe. DG EAC wprowadziła ponadto dalsze uproszczenia, w szczególności odnośnie do podstawy obliczania wydatków kwalifikowalnych (powszechne stosowanie finansowania według stawek ryczałtowych).

⁽²⁾ Zarządzanie niektórymi programami, takimi jak Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców czy też Fundusz Granic Zewnętrznych, jest jednak dzielone z państwami członkowskimi.

⁽³⁾ Szczególnie w przypadku programu „Uczenie się przez całe życie”, zarządzanego przez DG ds. Edukacji i Kultury.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA
WIARYGODNOŚCI

Zakres kontroli

9.5. Szczegółowa ocena opiera się na:

a) badaniach bezpośrednich reprezentatywnej statystycznej próby 150 ⁽⁴⁾ płatności;

b) ocenie funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli w obszarze polityki „komunikacja”, jak również systemów ustanowionych na mocy stosownych decyzji UE dotyczących programu „Uczenie się przez całe życie” ⁽⁵⁾, a powiązanych z wydatkami w ramach obszaru „edukacja i kultura” oraz systemów ustanowionych na mocy decyzji dotyczących Funduszu Granic Zewnętrznych i Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców II ⁽⁶⁾, związanych z wydatkami w obszarze „wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”. Oceniono następujące elementy systemu nadzoru i kontroli:

(i) kontrole nadzoru w zakresie certyfikacji lub oceny *ex ante* w odniesieniu do struktur zarządczych, prowadzone przez Komisję za pośrednictwem organów państw członkowskich;

(ii) systemy kontroli w zakresie wydatków w obszarze edukacji i kultury oraz w obszarze komunikacji;

c) działania podjęte w związku z uwagami Trybunału zawartymi w ostatnich poświadczeniach wiarygodności.

9.5.

b)

(ii) Niemożliwe było przeprowadzenie oceny systemu kontroli *ex post* dla programu „Uczenie się przez całe życie” (zwany dalej LLP) za lata 2007–2013, gdyż w 2007 r. nie dokonano żadnych płatności końcowych.

⁽⁴⁾ Próba obejmowała następujące płatności: 104 w obszarze edukacji i kultury, 24 w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz 22 w obszarze komunikacji. Próba składała się z 95 zaliczek oraz 55 płatności okresowych i końcowych (w tym 19 w obszarze komunikacji); ta druga pozycja pociąga za sobą wyższe ryzyko.

⁽⁵⁾ Program ten, wprowadzony decyzją nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 327 z 24.11.2006, s. 45) oraz decyzją Komisji C(2007)1807 wersja ostateczna, stanowił 84 % środków na zobowiązania w obszarze edukacji i kultury w roku budżetowym 2007.

⁽⁶⁾ Te dwa programy, realizowane na mocy decyzji, odpowiednio, nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 144 z 6.6.2007, s. 22) oraz decyzji Rady 2004/904/WE (Dz.U. L 381 z 28.12.2004, s. 52) i decyzji Komisji 2006/401/WE (Dz.U. L 162 z 14.6.2006, s. 20), stanowiły 42 % środków na zobowiązania w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w roku budżetowym 2007.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.6. Zgodnie z oczekiwaną strukturą wydatków w roku budżetowym 2007, dobrana przez Trybunał do badania bezpośredniego próba płatności obejmowała 95 zaliczek (7); w przypadku 43 spośród nich zastosowanie miały zwykłe warunki, zazwyczaj związane z podpisaniem umowy. Do pozostałych 52 zaliczek zastosowanie miały dodatkowe warunki (8). Przykładem takich dodatkowych warunków jest przeprowadzana przez Komisję ocena wydawanego przez państwo członkowskie poświadczenia *ex ante*, któremu towarzyszy opis systemu zarządzania krajowych agencji odpowiedzialnych za zarządzanie programem „Uczenie się przez całe życie”.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

9.7. Ważnym elementem legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń w grupie polityk „edukacja i obywatelstwo” jest poprawność zadeklarowanych kosztów. Deklarowanie przez beneficjentów zawyżonych kwot wydatków może być skutkiem błędów dotyczących:

- a) kwalifikowalności, czyli kosztów, które nie są dozwolone na podstawie odnośnych przepisów;
- b) wystąpienia, czyli kosztów nieopartych odpowiednim materiałem dowodowym;
- c) dokładności, czyli kosztów błędnie wyliczonych.

9.8. Trybunał stwierdził istotny poziom błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości w 21 % płatności, z czego siedem punktów procentowych stanowiły błędy kwantyfikowalne a 14 punktów procentowych — błędy niekwantyfikowalne. Niektóre płatności obciążone były więcej niż jednym błędem. **Tabela 9.1** ilustruje, ile błędów ujawniono w ramach różnych rodzajów płatności, natomiast **tabela 9.2** ilustruje, ile błędów ujawniono w poszczególnych obszarach polityki.

9.8. Dwa błędy przedstawione DG COMM dotyczą sytuacji znanej zarządowi dyrekcji, która dla dobra kontynuacji rozpoczętych działań zmuszona była wziąć za nie odpowiedzialność. Jeden z cytowanych przypadków jest „przypadkiem wyjątkowym”, stanowiącym przedmiot deklaracji uprzedniej na mocy standardu wewnętrznego nr 18.

Tabela 9.1 — Ile zaliczek i okresowych/koncowych płatności obciążonych było błędami, a ile z nich było wolnych od błędów?

Rodzaj płatności	Zaliczki	Okresowe/koncowe	Ogółem
Płatności według kryterium prawidłowości			
Płatności obciążone poważnymi błędami	9	16 (*)	25
Płatności obciążone ograniczonymi błędami	2	4	6
Płatności wolne od znaczących błędów	84	35	119
Ogółem	95	55	150

(*) Jedna z tych płatności zarządzana była przez DG ds. Zatrudnienia.

(7) W roku budżetowym 2007 rozpoczęły się nowe duże programy w kontekście ram finansowych na lata 2007–2013.

(8) Obejmują one płatności zaliczkowe dla agencji krajowych w państwach członkowskich, które zajmują się zarządzaniem programami „Uczenie się przez całe życie” oraz „Młodzież w działaniu”.

Tabela 9.2 — Ile płatności w poszczególnych obszarach polityk było obciążonych błędami, a ile z nich było wolnych od błędów?

Płatności według kryterium prawidłowości	Płatności według obszaru polityki			
	EiK	WBS	KOMUN	Ogółem
Płatności obarczone poważnymi błędami	13	7	5	25
Płatności obarczone ograniczonymi błędami	4	0	2	6
Płatności wolne od znaczących błędów	87	17	15	119
Ogółem	104	24	22	150

Legenda:

EiK — Edukacja i kultura

WBS — Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość

KOMUN — Komunikacja

9.9. Wykryte błędy obejmowały:

- nieuzasadnione zaliczanie do projektu kosztów pośrednich (kwalifikowalność);
- niekwalifikowalne koszty (kwalifikowalność);
- brak odpowiednich materiałów dowodowych na poparcie deklarowanych kosztów (wystąpienie);
- zaciąganie zobowiązań przez dwie dyrekcje generalne (DG ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa oraz DG ds. Edukacji i Kultury) przed podjęciem odpowiednich decyzji o finansowaniu (roczny plan prac tych DG) w odniesieniu do pięciu agencji wspólnotowych.

9.10. Błędy pojawiają się w kontekście skomplikowanych ram prawnych obejmujących liczne (niekiedy niejasne) kryteria kwalifikowalności. Podobnie jak w latach poprzednich, Trybunał stwierdził, że beneficjenci często nie potrafili odpowiednio uzasadnić kosztów personelu. Jak wynika z powyższych tabel, płatności okresowe i końcowe zawierają więcej błędów niż płatności zaliczkowe (niemal jedna czwarta zbadanych płatności okresowych i końcowych zawierała poważne błędy). To wyjaśnia również, dlaczego stosunkowo więcej błędów stwierdzono w płatnościach zatwierdzonych w obszarze polityki „komunikacja”, gdzie większość wybranych do badania płatności to płatności okresowe lub końcowe.

9.11. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdził istotny poziom błędów dotyczący legalności i/lub prawidłowości w płatnościach dokonywanych w ramach grupy polityk „edukacja i obywatelstwo”. Trybunał ocenił, że poziom błędów sytuuje się pomiędzy 2 % a 5 % (zob. załącznik 9.1).

9.10. Błędy odnoszące się do DG EAC dotyczą płatności końcowych dla działań przeprowadzonych na mocy uprzednio obowiązujących ram prawnych ⁽¹⁾.

Zalecenia Trybunału Obrachunkowego z lat poprzednich odnośnie do uproszczenia procedur oraz powszechnego stosowania finansowania na bazie stawek ryczałtowych zostały wzięte pod uwagę na etapie tworzenia nowych programów na lata 2007–2013. Dzięki temu liczba błędów w przyszłości powinna zmaleć.

⁽¹⁾ Wyniki kontroli ex post przeprowadzonej przez DG EAC, przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności, nie wykazały istotnego poziomu błędów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena systemów nadzoru i kontroli

9.12. Komisja przekazała znaczną część zarządzania projektami finansowanymi z jej dotacji odpowiednim organom w państwach członkowskich. Wykrycie (i tym samym skorygowanie) wielu błędów w zakresie legalności i prawidłowości możliwe jest wyłącznie w trakcie kontroli na miejscu. Prowadzenie takich kontroli rokrocznie w odniesieniu do każdego projektu pociągnęłoby jednak za sobą zaporowe koszty. System nadzoru i kontroli wydatków w obszarze edukacji i kultury w okresie programowania 2000–2006 był w znacznym stopniu oparty na kontrolach *ex post* przeprowadzanych na miejscu. Zbadane przez Trybunał kontrole *ex post*, przeprowadzone w 2007 r. w ramach tego systemu, nie wykazały żadnych istotnych uchybień. W kontekście ram finansowych na lata 2007–2013 Komisja dąży do tego, aby jej system nadzoru i kontroli w większym stopniu opierał się na nadzorze i kontrolach prowadzonych przez państwa członkowskie, w szczególności w przypadku wydatków w obszarze edukacji i kultury. Ważnymi elementami tego procesu są poświadczenia *ex ante* i roczne poświadczenia *ex post* wydawane przez organy krajowe w zakresie wydatków UE zarządzanych przez państwa członkowskie.

9.12. Obecna strategia nadzorcza DG EAC opiera się na szeregu działań kontrolnych, w tym kontrolach na miejscu.

W ostatnich latach DG EAC przeprowadziła ponadto kontrole systemów wszystkich agencji krajowych, jak również odbyła szereg wizyt monitorujących. Powyższe kontrole na miejscu pozwoliły Komisji uzyskać jasny obraz funkcjonowania agencji krajowych w 2007 r., na początku wdrażania programu LLP.

Program „Uczenie się przez całe życie”

9.13. Obecny system przewidziany dla programu „Uczenie się przez całe życie” opiera się między innymi⁽⁹⁾ na wydawanych przez organy krajowe państw członkowskich poświadczeniach *ex ante* i rocznych poświadczeniach *ex post* w sprawie jakości zarządzania agencji krajowych, a także na wizytach monitorujących przeprowadzanych przez Komisję w państwach członkowskich. W ramach tego systemu Komisja zatwierdza lub zatwierdza warunkowo (tzn. z zastrzeżeniami) poświadczenie *ex ante*, lub też je odrzuca. W przypadku zatwierdzenia warunkowego Komisja może zdecydować o podjęciu stosownych środków ostrożności w odniesieniu do jej stosunku umownego z agencją krajową.

9.13. W trakcie tworzenia nowego systemu nadzorczego i systemu kontroli oraz podczas oceny struktur zarządzania przedstawionych przez władze krajowe Komisja uwzględniła zalecenia Trybunału Obrachunkowego z lat poprzednich oraz własne obserwacje z kontroli systemów i wizyt monitorujących.

9.14. W 2007 r. Komisja przeprowadziła ocenę poświadczeń *ex ante* przedstawianych przez państwa członkowskie. Przeprowadzenie takiej procedury oceny było wymagane przed wejściem w stosunki umowne z agencjami krajowymi.

⁽⁹⁾ System kontroli obejmuje głównie kontrole podstawowe przeprowadzane przez agencje krajowe, kontrole uzupełniające przeprowadzane przez organy krajowe oraz nadzór ze strony Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.15. Trybunał skontrolował proces oceny poświadczeń *ex ante*. Kontrola wykazała, że zastosowanie w 2007 r. procedury dotyczącej poświadczeń *ex ante* doprowadziło do uzyskania niskiego poziomu pewności co do jakości zarządzania odnośnymi wydatkami (zob. pkt 9.16). Jednakże Trybunał uważa, że system ten — w przypadku odpowiedniego stosowania — mógłby stanowić w przyszłości odpowiednią podstawę do uzyskania większej pewności.

9.16. Trybunał odnotował następujące uchybienia w procedurze dotyczącej poświadczeń *ex ante*:

- a) krajowe agencje stosowały różnorodne podejście do sposobu uzyskania podstawy poświadczenia *ex ante*, a także przyjmowały różny stopień jawności stosowanych przez siebie procedur. W rezultacie Komisja nie mogła polegać na poświadczeniach w jednakowym zakresie;
- b) Komisja ograniczała się w swojej ocenie do kontroli dokumentacji systemów i mechanizmów kontroli, dlatego też ich faktyczne funkcjonowanie nie zostało zweryfikowane;
- c) Komisja zatwierdziła poświadczenia wszystkich państw członkowskich, zgłaszając do nich przy tym różne zastrzeżenia, w związku z którymi do końca 2007 r. miały zostać podjęte odpowiednie działania naprawcze. Liczba zastrzeżeń odnoszących się do 39 agencji wyniosła w sumie 329, natomiast w przypadku poszczególnych agencji wahała się od 3 do 13. Pośród tych zastrzeżeń znalazło się kilka związanych z kluczowymi aspektami kontroli wewnętrznej, takimi jak rozdział obowiązków, utworzenie działu audytu wewnętrznego oraz funkcjonowanie systemów finansowych. W kontekście tych zastrzeżeń Komisja nie wprowadziła środków ostrożności do jej stosunków umownych z określonymi agencjami, jak przewidziano w odpowiedniej decyzji Komisji. Nie monitorowano rzetelnie podjętych działań naprawczych, często nie przestrzegano terminów, a znaczna liczba zastrzeżeń (240) na koniec 2007 r. nie została jeszcze uchylona;

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.15. System nadzorczy DG EAC obejmuje: a) wizyty monitorujące rozpoczęte w 2007 r.; b) weryfikację corocznych poświadczeń wiarygodności łącznie ze sprawozdaniami z działalności i sprawozdaniami finansowymi złożonymi do kwietnia 2008 r.; c) weryfikację metod kontroli krajowych, przeprowadzaną na miejscu; oraz d) kontrole finansowe.

System przewidziany w podstawie prawnej dla programu LLP na lata 2007–2013 uwzględnia zalecenia Trybunału i jest rozwinięciem systemu z lat 2000–2006. Kontrole przeprowadzone przez Komisję w latach poprzednich wraz z kontrolami przeprowadzonymi w 2007 r. przyczyniły się do stwierdzenia przez DG EAC, że systemy kontroli zapewniają należyte bezpieczeństwo aczkolwiek wymagane są znaczne usprawnienia stosowania systemu kontroli na poziomie audytów przeprowadzanych przez władze krajowe.

9.16.

- a) Na mocy obowiązujących ram prawnych Komisja może akceptować różne systemy kontroli wprowadzane przez państwa członkowskie pod warunkiem osiągania konkretnych celów. W konsekwencji Komisja nie narzuciła jednolitego modelu. Jednakże, opierając się na pierwszych obserwacjach związanych z poświadczeniami, w wytycznych przedłożonych państwom członkowskim w lutym 2008 r. Komisja uściśliła cele kontroli dla działań kontrolnych przeprowadzanych przez władze krajowe.
- b) DG ds. Edukacji i Kultury rozpoczęła przeprowadzanie kontroli na miejscu w październiku 2007 r., kontynuowała je w roku 2008 i ma zamiar prowadzić je w późniejszych latach. Wstępne wyniki kontroli na miejscu wykazują efektywność całokształtu działań w zakresie kontroli dokumentacji.
- c) Zgodnie z klasyfikacją DG ds. Edukacji i Kultury ⁽²⁾ audyt wewnętrzny jest nowym wymogiem i nie jest traktowany jako kluczowa procedura w fazie początkowej działań w ramach nowych programów. Odnosnie do rozdziału obowiązków i funkcjonowania systemów finansowych zastrzeżenia są przedmiotem działań następczych, które zostaną w odpowiednim czasie przedstawione w sprawozdaniu (zob. poniżej). DG ds. Edukacji i Kultury przyjęła podejście proaktywne i, zamiast sporządzić formalne sprawozdanie o nieakceptacji, wyjaśniała, omawiała i rozwiązywała wykryte problemy, które potencjalnie uniemożliwiały kontynuację działań, przed formalną akceptacją agencji krajowej i podpisaniem zobowiązań prawnych.

W określonych przypadkach podjęto środki zapobiegawcze, uniemożliwiając tym samym wypłatę pierwszego prefinansowania przed faktycznym wdrożeniem działań zaradczych uzgodnionych z władzami krajowymi.

⁽²⁾ Klasyfikacja zastrzeżeń opiera się na zgodności z wytycznymi dla agencji krajowych oraz z kluczowymi aspektami kontroli, o których mowa w art. 18 ust. 7 porozumienia WE/AK.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- d) niektóre kryteria zastosowane przez Komisję w ramach procedury oceny nie zostały odpowiednio zdefiniowane, wprowadzając tym samym niepewność co do tego, co oznacza zakończenie procesu oceny oraz jakie środki ostrożności powinny zostać zastosowane.

9.17. Te uchybienia obniżają wartość procedury poświadczenia *ex ante* jako elementu systemu nadzoru i kontroli. W szczególności wady systemu kontroli wewnętrznej, wskazane w zastrzeżeniach, o których mowa w pkt 9.16 lit. c), stanowią zagrożenie dla legalności i prawidłowości płatności dokonywanych na rzecz końcowych beneficjentów, a także dla przyszłych płatności na rzecz agencji krajowych. Konieczne jest systematyczne śledzenie zastrzeżeń w drodze wizyt monitorujących oraz ścisły nadzór Komisji nad procedurą rocznego poświadczenia *ex post*, aby w najbliższych latach uzyskać pewność, że agencje krajowe spełniają minimalne wymagania w zakresie zarządzania wydatkami i ich kontroli.

9.18. Roczne poświadczenia *ex post* ⁽¹⁰⁾ za 2007 r. miały zostać przekazane przez organy krajowe państw członkowskich do 30 kwietnia 2008 r. i w związku z tym zostaną one poddane ocenie przez Trybunał w ramach kontroli DAS w 2008 r.

Ze względu na napięty harmonogram działań (przyjęcie podstawy prawnej w grudniu 2006 r. i związane z tym przyjęcie wtórnych ram prawnych i umownych w 2007 r.) większość poświadczeń *ex ante* skontrolowano w drugiej połowie 2007 r. Z tego powodu DG ds. Edukacji i Kultury uważa fakt uchylenia więcej niż jednej trzeciej zastrzeżeń przed końcem 2007 r. za sukces. Zastrzeżenia będą przedmiotem dalszych działań w trakcie przeprowadzania kontroli rocznych poświadczeń wiarygodności.

- d) DG ds. Edukacji i Kultury uważa, że monitoring jakości systemów zarządzania jest procesem ciągłym i wprowadziła czynności nadzorcze, które mają adekwatnie służyć temu celowi. Formalną akceptację agencji krajowej wyrażono w piśmie podpisanym przez dyrektora generalnego.

Jeśli w fazie początkowej programu, w przypadku gdy konkretne zastrzeżenia nie są wyjaśnione, Komisja stwierdzi ewentualne zagrożenia, może, na mocy swoich uprawnień uznaniowych, wprowadzić środki zapobiegawcze, takie jak zablokowanie pierwszego prefinansowania dla agencji krajowej.

DG ds. Edukacji i Kultury, na podstawie wyników kontroli oraz podejścia uwzględniającego ryzyko, zamierza zmienić narzędzia oraz procedury zarządzania finansowego i kontraktowego tak, by zmniejszyć czynniki ryzyka stwierdzone przez Trybunał.

9.17. DG ds. Edukacji i Kultury jest przekonana, że środki wprowadzone w celu wzmocnienia procesu kontroli krajowych będą w pełni skuteczne w kontekście poświadczeń rocznych. Ponadto system korekt finansowych ma swoje umocowanie w instrumentach prawnych.

9.18. Do końca czerwca 2008 r. DG ds. Kultury i Edukacji otrzymała 85 % sprawozdań rocznych dla programu LLP oraz 50 % wymagalnych poświadczeń rocznych i rozpoczęła ich ocenę. Do władz oraz agencji krajowych, które nie wywiązały się ze swoich zobowiązań, dyrektor generalny wysłał formalne monity. Wprowadzeniu powyższych środków towarzyszyło zawieszenie płatności dotacji operacyjnej w przypadku niedostarczenia sprawozdań końcowych.

⁽¹⁰⁾ Poświadczenie to ma gwarantować wiarygodność systemów i procedur finansowych krajowych agencji oraz prawidłowość ich sprawozdań finansowych. Da ono także pewność, że środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i że systemy kontroli gwarantują legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców II oraz Fundusz Granic Zewnętrznych

9.19. Trybunał zbadał przeprowadzoną przez Komisję wstępną ocenę systemów nadzoru i kontroli ustanowionych przez państwa członkowskie na potrzeby Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców II, który powstał w 2005 r. i funkcjonował jeszcze w 2007 r.

9.20. Ocena dokonywana przez Komisję na podstawie informacji dostarczonych przez państwa członkowskie nie została jeszcze zakończona i nadal prowadzone są wizyty monitorujące w państwach członkowskich. Wartość tej oceny jako instrumentu, który pozwala upewnić się, czy systemy nadzoru i kontroli w państwach członkowskich są zgodne z uregulowaniami prawnymi, obniżona jest przez następujące elementy:

- a) niedociągnięcia w zakresie przedstawionego przez państwa członkowskie opisu procedur zarządzania i kontroli;
- b) ograniczoną liczbę wizyt monitorujących w państwach członkowskich (do końca 2007 r. odwiedzone 10 z 26 ⁽¹⁾ państw członkowskich) oraz fakt, że większość z nich nie odbyła się w wymaganym przepisami UE terminie 12 miesięcy od przedstawienia opisu systemów;
- c) procedura służąca do monitorowania postępów poczynionych przez państwa członkowskie przy wprowadzaniu wymaganych działań naprawczych powinna być bardziej systematyczna.

9.20.

- a) Komisja poprawiła format opisu systemów zarządzania i kontroli funduszy ujętych w perspektywie finansowej na lata 2007–2013. Powyższemu działaniu towarzyszy wprowadzenie poszerzonych wytycznych dla państw członkowskich oraz utworzenie zespołu do spraw analizy zgodności prawnej systemów państw członkowskich.
- b) W ramach bieżącego planu działania ⁽³⁾, do września 2008 r., planuje się ponadto zakończenie wizyt monitorujących niezrealizowanych w 2007 r. Niepełne wykonanie kontroli na miejscu należy również oceniać pod kątem trudności powiązanych z utworzeniem nowych funduszy w ramach zarządzania dzielonego na lata 2007–2013 oraz przygotowania procedury rozliczeń dla funduszu Schengen, instrumentu finansowego uznawanego za istotne źródło ryzyka między 2004 r. a 2008 r. Ponadto częściowe wykonanie kontroli na miejscu kompensuje w pewnym sensie znajomość systemów wprowadzonych przez państwa członkowskie dla EFU I poprzez kontrole na miejscu lub audyty przeprowadzone między 2005 r. a 2007 r.

⁽¹⁾ Dania nie uczestniczy w Europejskim Funduszu na rzecz Uchodźców II.

⁽³⁾ Zob. sprawozdanie roczne z działalności urzędnika zatwierdzającego DG JLS za 2007 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.21. Opisy systemów nadzoru i kontroli ustanowionych w państwach członkowskich na potrzeby Funduszu Granic Zewnętrznych zostały przekazane ⁽¹²⁾ Komisji dopiero w ostatnim kwartale 2007 r., dlatego też Komisja nie mogła ocenić systemów państw członkowskich przed końcem 2007 r. W konsekwencji w roku budżetowym 2007 nie przekazano żadnych środków do odpowiedzialnych organów w państwach członkowskich ⁽¹³⁾.

Kontrole ex ante wydatków w obszarze komunikacji

9.22. Przed zwrotem deklarowanych wydatków w ramach okresowych i końcowych płatności na rzecz projektów Komisja prowadzi kontrole dokumentacji dotyczącej składanych przez beneficjentów zestawień poniesionych wydatków.

9.23. W przypadku wydatków w obszarze komunikacji, gdzie większość płatności w obrębie próby było płatnościami okresowymi lub końcowymi, które obarczone są podwyższonym ryzykiem, Trybunał stwierdził, że prowadzona przez Komisję kontrola ex ante powinna była wykazać 7 z 12 wykrytych przez niego błędów.

Wnioski na temat systemów nadzoru i kontroli

9.24. W opinii Trybunału kontrole nadzorcze prowadzone przez Komisję (zob. pkt 9.12–9.23) są w odniesieniu do wydatków w obszarze edukacji i kultury częściowo skuteczne. W odniesieniu do Funduszu Granic Zewnętrznych sformułowanie jakichkolwiek wniosków nie jest możliwe, ponieważ opisy systemów nadzoru i kontroli w państwach członkowskich nie zostały przedstawione Komisji w odpowiednim czasie. Oceniono, że system kontroli ex ante wydatków w obszarze komunikacji jest nieskuteczny ⁽¹⁴⁾. W **załączniku 9.1** znajduje się podsumowanie wyników dokonanej przez Trybunał oceny wybranych systemów nadzoru i kontroli.

9.22. Kontrole ex ante przeprowadzane są dla wszystkich płatności w obszarze komunikacji.

9.23. Przewiduje się podjęcie działań w celu skorygowania błędów oraz wprowadzenie odpowiednich środków zaradczych. DG COMM sformułowała już zastrzeżenie w swoim sprawozdaniu rocznym z działalności, dotyczące braku nadzoru, oraz ustanowiła niezbędne środki zaradcze. Jednym z pierwszych wprowadzonych środków było stworzenie dnia 1 listopada 2007 r. działu kontroli, który nadzoruje uzupełniające kontrole ex ante (poziom drugi) oraz który rozwinął jednocześnie funkcję kontroli ex post, w tym kontrole na miejscu.

9.24. Ocena poświadczeń ex ante dla programu LLP jest punktem wyjściowym procesu, który zostanie uzupełniony oceną rocznych poświadczeń, zaczynając od roku 2008, oraz całkowitym wdrożeniem szeregu kontroli nadzorczych.

Ocena nieskuteczności kontroli ex ante w odniesieniu do wydatków w obszarze komunikacji, dokonana przez Trybunał, opiera się w dużej mierze na analizie płatności okresowych oraz końcowych, podczas gdy 63 % płatności wybranych dla polityki w obszarach edukacji i obywatelstwa to płatności w postaci zaliczek. Analizując ocenę, powinno się uwzględnić fakt, że płatności końcowe obciążone są większym ryzykiem niż zaliczki, które są kwalifikowalne w momencie podpisania kontraktu.

Celem poprawy ogólnego poziomu kontroli zostały podjęte odpowiednie środki; będą one również kontynuowane w przyszłości.

⁽¹²⁾ za wyjątkiem Luksemburga, Malty i Włoch, które do grudnia 2007 r. nie dostarczyły wymaganych dokumentów.

⁽¹³⁾ Środki na płatności w 2007 r. wyniosły 95 mln euro.

⁽¹⁴⁾ System kontroli ex post został wprowadzony dopiero w listopadzie 2007 r. DG ds. Komunikacji Społecznej utworzyła od 1 listopada 2007 r. scentralizowaną jednostkę kontroli ex post i rozpoczęła w 2008 r. prowadzenie kontroli na miejscu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wniosek ogólny i zalecenia

9.25. Opierając się na wynikach swoich prac kontrolnych, Trybunał stwierdził, że płatności dokonywane w ramach grupy polityk „edukacja i kultura” obciążone są istotnym poziomem błędów w zakresie legalności i/lub prawidłowości. W opinii Trybunału systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne.

9.26. Trybunał zaleca Komisji podjęcie następujących działań:

- a) poprawa wstępnej oceny systemów nadzoru i kontroli ustanowionych przez państwa członkowskie na potrzeby programu „Uczenie się przez całe życie” oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców II ⁽¹⁵⁾ poprzez zwiększenie liczby wizyt monitorujących skoncentrowanych na istnieniu i funkcjonowaniu procedur zarządzania i kontroli, zgodnie z opisem przedstawionym przez państwa członkowskie;
- b) stopniowa poprawa jakości kontroli *ex ante* prowadzonych w związku z wydatkami w obszarze komunikacji, za pomocą odpowiednich, konsekwentnie stosowanych list kontrolnych.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z POPRZEDNIMI UWAGAMI

9.27. Wyniki monitorowania przez Trybunał działań podjętych w związku z najważniejszymi uwagami ujętymi w ostatnich poświadczeniach wiarygodności przedstawiono w **załączniku 9.2**. Uwagi dotyczą braku w DG ds. Edukacji i Kultury wiarygodnego systemu informacji zarządczej na temat opóźnionych płatności oraz wymiany wyników kontroli *ex post*, co mogłoby przyczynić się do wzrostu wydajności i skuteczności.

9.25. Znaczna część błędów wykrytych przez Trybunał dotyczy płatności na poczet działań ujętych w uprzednich programach ramowych w dziedzinie edukacji i kultury. Zalecenia Trybunału Obrachunkowego z lat poprzednich odnośnie do uproszczenia procedur oraz powszechnego stosowania finansowania na bazie stawek ryczałtowych zostały wzięte pod uwagę na etapie tworzenia nowych programów na lata 2007–2013. Dzięki temu liczba błędów w przyszłości powinna zmaleć. Komisja wiedziała o braku nadzoru w zakresie wydatków na komunikację, dlatego też odpowiednie zastrzeżenie zostało ujęte w rocznym sprawozdaniu z działalności. Wprowadzono kontrole *ex post*, w tym kontrole na miejscu.

9.26.

- a) Jeśli chodzi o Fundusz na rzecz Uchodźców II, odpowiedni plan działania, przedstawiony w sprawozdaniu rocznym z działalności urzędnika zatwierdzającego DG JLS za 2007 r., jest obecnie realizowany, tak aby do września 2008 r. zakończyć kontrole niezrealizowane w 2007 r.

Odnośnie do programu „Uczenie się przez całe życie”, wdrożenie powyższych zaleceń stanowi integralną część wieloletniej strategii nadzorczej rozpoczętej w 2007 r. Cykl ten zostanie uzupełniony analizą rocznych poświadczeń wiarygodności w 2008 r. oraz kontrolami pochodnymi.

- b) Listy kontrolne są obecnie w użyciu. W celu ujednolicenia ich użytkowania oraz w celu poprawy jakości kontroli przed dokonaniem wypłaty przewidziano więcej szkoleń dla urzędników zatwierdzających, dyrektorów administracyjnych oraz dla personelu operacyjnego.

9.27. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi w załączniku 9.2.

⁽¹⁵⁾ W 2008 r. II edycja Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców zostanie zastąpiona III edycją.

ZAŁĄCZNIK 9.1

Ocena funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli

Oceniany system	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej				Ocena ogólna
	Ocena poświad- czenia <i>ex ante</i> przeprowadzana przez Komisję	Poświadczenie <i>ex post</i>	Kontrole płatności <i>ex ante</i>	Kontrole <i>ex post</i>	
Programy w dziedzinie edukacji i kultury (2000–2006)	n/d	n/d			
Program „Uczenie się przez całe życie” (2007–2013)		n/d		n/d	
Fundusz Granic Zewnętrznych	ocena nie była możliwa				
Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców II		n/d		n/d	
DG ds. Komunikacji Społecznej	n/d	n/d		n/d	

Legenda

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
n/d	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

Wyniki badania transakcji

Szacunkowy odsetek transakcji obciążonych błędem, obliczony na podstawie próby	21 %
Poziom błędu	między 2 % a 5 %

Działania podjęte w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w poświadczeniu wiarygodności

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
1. Opóźnienia płatności dokonywanych przez Komisję			
1.1 DG ds. Edukacji i Kultury nie posiada wiarygodnego systemu informacji zarządczej na temat opóźnionych płatności (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 6.27), Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 7.10, Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 7.29 oraz załącznik 7.1).	Od początku 2007 r. DG ds. Edukacji i Kultury przygotowuje sprawozdania nt. „Wskaźników finansowych”, które zawierają część dotyczącą opóźnionych płatności. Takie miesięczne sprawozdanie przedkładać jest zarządowi.	DG ds. Edukacji i Kultury powinno zapewnić podjęcie na czas odpowiednich działań wynikających z informacji zawartych w tym sprawozdaniu.	Oprócz statystyk dotyczących opóźnienia w płatnościach wykazanych w ABAC, tzn. po dokonaniu rzeczywistej płatności, dyrektorzy grupy zadaniowej otrzymują zestawienie płatności do wykonania i analizę z rozbić na działy operacyjne. Powyższe zestawienia miesięczne przyczyniły się do znacznego zmniejszenia opóźnień w płatnościach zarówno w zakresie ilościowym, jak i kwotowym.
2. Wymiana wyników kontroli ex post może przyczynić się do wzrostu ich wydajności i skuteczności			
2.1 Podobnie jak w przypadku kontroli dokumentacji <i>ex ante</i>, wymiana wyników kontroli <i>ex post</i> może zwiększyć ich wydajność i skuteczność. Trybunał stwierdził, że DG ds. Edukacji i Kultury nie przekazuje systematycznie tych wyników innym dyrekcjom generalnym i nie ustanowiła żadnych procedur w tym zakresie. W listopadzie 2006 r. Komisja wprowadziła system śledzenia kontroli, aby umożliwić rejestrowanie wyników kontroli prowadzonych przez wszystkie departamenty Komisji w centralnej bazie danych, dostępnej dla wszystkich dyrekcji generalnych. Trybunał zbadał wykorzystanie tego narzędzia i stwierdził, że nie jest ono używane przez DG ds. Edukacji i Kultury. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 7.18–7.23).	W odpowiedzi na uwagi Trybunału i w ramach planu działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej Komisja postanowiła włączyć dane z kontroli do swojego systemu finansowo-księgowego, w celu ułatwienia koordynacji kontroli i wymiany wyników pomiędzy dyrekcjami generalnymi. W 2007 r. DG ds. Edukacji i Kultury nie wdrożyła jednak jeszcze koniecznych procedur. W kwietniu 2008 r. miały one jeszcze zostać sformalizowane, tak aby objąć przy użyciu systemu ABAC wsteczną wymianę wyników kontroli <i>ex post</i> zamkniętych w 2007 r.	DG ds. Edukacji i Kultury powinna jak najszybciej zakończyć wymianę wyników wszystkich kontroli <i>ex post</i> zamkniętych w 2007 r. oraz zapewnić konsekwentne stosowanie tej procedury w związku z kontrolami <i>ex post</i> w przyszłości.	Personel otrzymał dostęp do ABAC oraz został odpowiednio przeszkolony w zakresie jego stosowania. Zgodnie z wymogami Komisji informacje uzyskane w wyniku audytu można odtąd wprowadzać do systemu.

ROZDZIAŁ 10

Sprawy gospodarcze i finansowe

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Zarys ogólny	10.1
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	10.2–10.35
Wstęp	10.2–10.15
Zakres kontroli	10.4–10.5
Charakterystyka obszaru polityki	10.6–10.9
Główne zagrożenia w zakresie legalności i prawidłowości	10.10–10.15
Ustalenia kontroli	10.16–10.31
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	10.16–10.19
Ocena systemów nadzoru i kontroli	10.20–10.31
Ogólne wnioski i zalecenia	10.32–10.34
Elementy monitoringu	10.35
Wyniki kontroli Funduszu Gwarancyjnego dla Działań Zewnętrznych	10.36–10.39
Wyniki kontroli EWWiS w likwidacji	10.40–10.42
Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami	10.43

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

ZARYS OGÓLNY

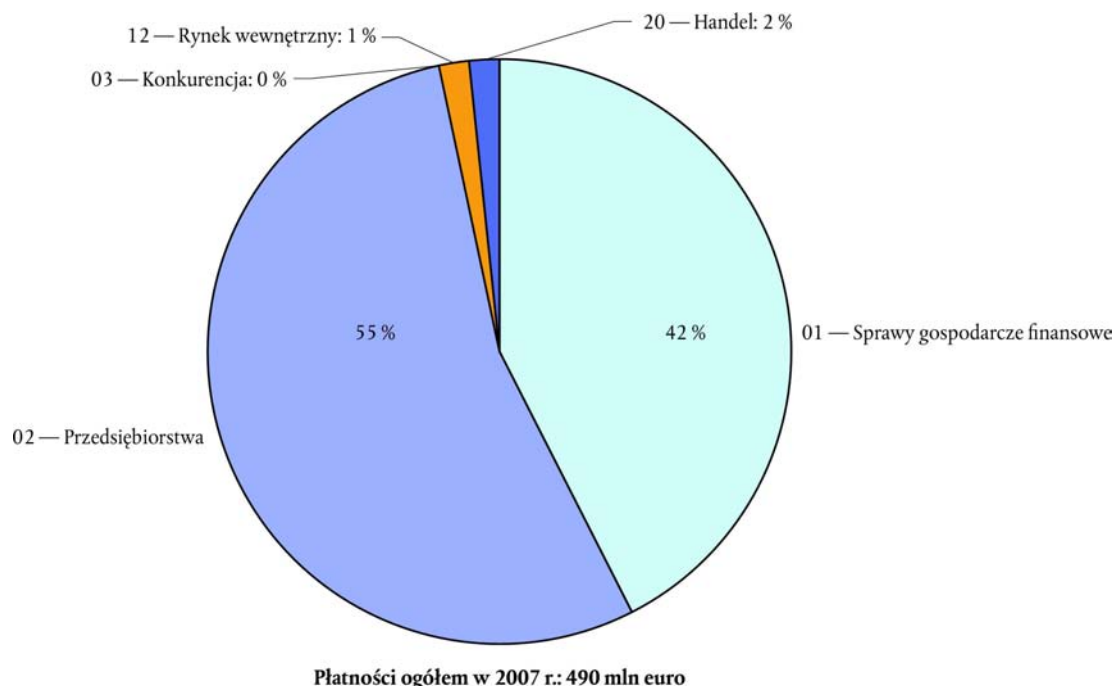
10.1. Rozdział 10 składa się z czterech części. Zawiera on szczegółową ocenę do celów poświadczenia wiarygodności (zob. pkt 10.2–10.34) oraz wyniki stałych zadań kontrolnych w zakresie Funduszu Gwarancyjnego dla Działów Zewnętrznych (zob. pkt 10.36–10.39) i w zakresie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w Likwidacji (zob. pkt 10.40–10.42). Rozdział kończy się podsumowaniem działań podjętych w związku z uwagami Trybunału z lat poprzednich.

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA WIARYGODNOŚCI

Wstęp

10.2. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące grupy polityk: sprawy gospodarcze i finansowe, obejmującej polityki w następujących obszarach: 01 – Sprawy gospodarcze i finansowe, 02 – Przedsiębiorstwa, 03 – Konkurencja, 12 – Rynek wewnętrzny oraz 20 – Handel. W 2007 r. łączne zobowiązania wyniosły 697 mln euro (639 mln euro w 2006 r.), natomiast łączne płatności wyniosły 490 mln euro (501 mln euro w 2006 r.). Podział płatności według obszarów polityki przedstawiono na **wykresie 10.1**. Bardziej szczegółowe informacje na temat wydatków za ten rok znajdują się w **załączniku I** do niniejszego sprawozdania.

Wykres 10.1 — Sprawy gospodarcze i finansowe — podział płatności według obszarów polityki



Źródło: Sprawozdanie finansowe za rok budżetowy 2007.

Uwaga: Udział tytułu „03 — Konkurencja” faktycznie wynosi 0,1 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.3. Dwa podstawowe zakresy działalności pod względem płatności to obszar polityki „przedsiębiorstwa” (266 mln euro) oraz „sprawy gospodarcze i finansowe” (208 mln euro). Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2007 obejmowało nowe programy wieloletnie w kontekście ram finansowych 2007–2013. Płatności w ramach tych nowych programów są co prawda na razie ograniczone, jednak stopniowo będą się zwiększały w następnych latach.

Zakres kontroli

10.4. Szczegółowa ocena opiera się na:

- a) badaniach bezpośrednich statystycznie dobranej reprezentatywnej próby transakcji składającej się z jednego zobowiązania oraz 55 płatności dokonanych przez Komisję w 2007 r.; badania te objęły ocenę procedur w zakresie zaproszenia do składania wniosków oraz zaproszenia do składania ofert,
- b) ocenie następujących systemów nadzoru i kontroli:
 - kontroli *ex ante* dokumentacji związanej z dokonanymi przez Komisję płatnościami w ramach zamówień publicznych,
 - kontroli *ex ante* dokumentacji związanej z dokonanymi przez Komisję płatnościami w ramach przyznanych dotacji,
 - certyfikacji kontroli zestawień wydatków poniesionych w ramach projektu, prowadzonych przez niezależnych kontrolerów,
 - kontroli *ex post* w kontekście wspólnej strategii kontroli szóstego programu ramowego.

10.5. Statystycznie dobrana reprezentatywna próba 55 transakcji płatniczych obejmowała 15 zaliczek oraz 40 płatności okresowych, końcowych lub jednorazowych; spośród tych 40 płatności osiem zostało skontrolowanych na poziomie beneficjenta. W przypadku płatności okresowych i końcowych wystarczające dowody można było zebrać jedynie na miejscu. Pozostałe transakcje płatnicze mogły zostać skontrolowane na podstawie dokumentacji dostępnej na poziomie Komisji.

Charakterystyka obszaru polityki

10.6. Kontrola objęła płatności dokonane w wielu różnych obszarach polityki lub (pod)programach. W **tabeli 10.1** przedstawiono jedynie obszary i (pod)programy z płatnościami przekraczającymi 20 mln euro ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Nie dokonywano tego rodzaju płatności w ramach następujących obszarów polityki: konkurencja, rynek wewnętrzny i handel.

Tabela 10.1 — Płatności powyżej 20 mln euro dokonane w ramach głównych obszarów polityki lub (pod)programów w ramach obszaru polityki, objęte kontrolą w 2007 r.

Tytuł w budżecie	Obszar polityki lub (pod)program	Płatności w 2007 r. (w mln euro)	W odniesieniu do płatności ogółem
02	Szósty program ramowy badań i rozwoju technologicznego	75,60	15,4 %
01	Instrumenty finansowe w ramach wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (MAP)	71,60	14,6 %
01	Instrumenty finansowe w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP)	71,40	14,6 %
02	Dotacje dla tradycyjnych agencji	52,40	10,7 %
01	Zwiększenie kapitału EFI	30,63	6,3 %
02	Siódmy program ramowy badań i rozwoju technologicznego	28,01	5,7 %
01	Pomoc makroekonomiczna	20,21	4,1 %
02	Program IDABC — program interoperacyjnego świadczenia transeuropejskich usług administracji elektronicznej na rzecz administracji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli	20,16	4,1 %
Ogółem		370,01	75,5 %

10.7. Większość płatności stanowią dotacje dla końcowych beneficjentów. Jednak w przypadku znacznej części skontrolowanych transakcji płatności leżące u ich podstaw wydatki ponoszone są po zakończeniu procedur związanych z zamówieniami publicznymi. W obrębie próby transakcji płatności objętej bezpośrednim badaniem 29 transakcji związanych było z dotacjami. Kolejnych osiem transakcji płatniczych związanych było z rachunkami powierniczymi w ramach wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (MAP) oraz programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP). Piętnaście spośród wszystkich skontrolowanych transakcji dotyczyło płatności dokonanych na podstawie umów w ramach zamówień publicznych. Trzy inne skontrolowane transakcje płatności dotyczyły udziału w zwiększeniu kapitału Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego.

10.8. Wydatki podlegają głównie trybowi bezpośredniego zarządzania scentralizowanego. Jednak główne programy w obszarze polityki „sprawy gospodarcze i finansowe”, tj. instrumenty finansowe w ramach programów MAP oraz CIP, prowadzone są odpowiednio metodą pośredniego zarządzania scentralizowanego oraz wspólnego zarządzania. Programami tymi zarządza EFI w ramach „umów powierniczych i o zarządzanie”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.9. W związku ze specyficzną naturą tych instrumentów finansowych, kontrola płatności dokonywanych przez Komisję na rzecz EFI ograniczała się do transferu środków na rachunki powiernicze ⁽²⁾. Te rachunki powiernicze wykorzystywane są przez EFI do prowadzenia programów.

Główne zagrożenia w zakresie legalności i prawidłowości

10.10. Niektóre dotacje są wypłacane na podstawie zestawień poniesionych wydatków przedstawianych przez beneficjentów ⁽³⁾. Główne zagrożenie dla legalności i prawidłowości dotacji wynika z tego, że zestawienia poniesionych wydatków mogą być zawyżone i że kontrole Komisji mogą tego nie wykryć.

10.10. Ryzyko zawyżania wysokości kosztów przez beneficjentów wynika w dużej mierze z wewnętrznej złożoności mechanizmów finansowania przewidzianych w odnośnych ramach prawnych, opartych na zwrocie rzeczywiście poniesionych kosztów. Wynikające stąd błędy można wykryć głównie poprzez przeprowadzenie kontroli na miejscu oraz weryfikację dokumentów. Komisja dostosowała swój system kontroli wewnętrznej, aby podnieść wiarygodność legalności i prawidłowości wydatków w ujęciu wieloletnim, stosując zwiększoną liczbę kontroli i znacząco poszerzając ich zakres pod względem budżetu.

Wieloletni program kontroli będzie stopniowo przynosić coraz większe rezultaty w trakcie czteroletniego okresu wdrażania.

10.11. Ryzyko to ocenia się jako wysokie. Ze względu na znaczną liczbę zestawień poniesionych wydatków Komisja nie jest w stanie skontrolować każdego z nich na miejscu na poziomie beneficjenta. Odnosi się to przede wszystkim do projektów badawczych finansowanych w ramach obszaru polityki „przedsiębiorstwa” w piątym i szóstym programie ramowym. W zakresie innych wydatków na badania należy zapoznać się z rozdziałem 7 niniejszego sprawozdania rocznego.

10.12. Do pozostałych dotacji objętych próbą zastosowanie ma inna ocena ryzyka. Dotacje w zakresie pomocy makroekonomicznej wpłacane są do budżetów krajowych państw trzecich, które wykazują postępy w realizacji swoich programów gospodarczych. Nie ma wymogu przedstawiania Komisji zestawień poniesionych wydatków. W tym przypadku ryzyko nielegalnych lub nieprawidłowych płatności jest ograniczone.

⁽²⁾ Programy te obejmują gwarancje finansowe oraz działalność inwestycyjną na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Środki na wykonanie programów są transferowane z ogólnego budżetu na rachunki powiernicze, na pokrycie potencjalnych przyszłych płatności. Płatności te mogą pojawić się w pewnym momencie w czasie trwania programu; może to nastąpić kilka lat po pierwotnym zasileniu rachunków powierniczych i może być przedmiotem specjalnych kontroli Trybunału. Zob. również: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 10.5–10.27 (Dz.U. C 293 z 30.11.2004).

⁽³⁾ W przypadku skontrolowanych transakcji płatniczych odnosiło się to do dotacji w ramach piątego i szóstego programu ramowego oraz do dotacji finansowanych z MAP.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.13. Podobnie jest w przypadku płatności na rachunki powiernicze związanych z instrumentami finansowymi w ramach programów MAP oraz CIP, a także funduszy dla agencji; z punktu widzenia legalności i prawidłowości nie są one uznawane za obarczone wysokim ryzykiem.

10.14. Umowy w ramach zamówień publicznych zwykle przewidują stałe ceny przy dostawie towarów oraz przy świadczeniu usług (np. główne płatności w ramach IDABC). Główne zagrożenie związane jest z tym, że towary lub usługi mogą nie zostać dostarczone lub wykonane zgodnie z warunkami umowy i że nie zostanie to wykryte przez stosowane przez Komisję mechanizmy kontrolne. Ryzyko to nie jest uznawane za wysokie, ze względu na istniejące mechanizmy kontrolne.

10.15. Także płatności związane z udziałem w zwiększeniu kapitału EFI nie są uznawane za obarczone wysokim ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości.

Ustalenia kontroli

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

10.16. Trybunał stwierdził błędy w zakresie legalności i/lub prawidłowości w czterech z 55 skontrolowanych transakcji płatniczych. W przypadku trzech transakcji płatniczych przeprowadzonych przez Komisję kontrole dokumentacji *ex ante* nie mogły doprowadzić do wykrycia błędów (zob. pkt 10.24). Te trzy błędne transakcje płatnicze finansowane były z piątego lub szóstego programu ramowego badań i rozwoju technologicznego. We wszystkich tych płatnościach znaleziono zarówno poważne błędy ⁽⁴⁾ kwantyfikowalne, jak i niekwantyfikowalne. Rodzaje stwierdzonych w tym kontekście błędów pokrywają się z rodzajami błędów opisanych w rozdziale 7.

10.17. Błędy te występowały w związku ze złożonością ram prawnych oraz licznymi (nie zawsze jasnymi) kryteriami kwalifikowalności kosztów ⁽⁵⁾. Błędy wykryte w tych trzech transakcjach związane były:

- z nieadekwatną lub brakującą dokumentacją na poparcie zadeklarowanych we wnioskach kosztów (taką jak odpowiednie karty czasu pracy dokumentujące poniesione koszty personelu lub odpowiednie dowody potwierdzające koszty podróży),

10.16. Komisja zgadza się ze stwierdzeniem, że trzy kwantyfikowalne błędy w płatnościach programu ramowego w zakresie badań są istotne. Komisja podkreśla, że wszystkie błędy równe lub większe niż 2 % są przez Trybunał uznawane za „poważne”.

Komisja podjęła niezbędne kroki w celu odzyskania kwot dofinansowania odpowiadających kosztom niekwantyfikowalnym.

⁽⁴⁾ Błąd uznawany jest za „poważny”, kiedy kwota błędu jest równa 2 % wartości transakcji lub przekracza tę wartość.

⁽⁵⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 7.11 (Dz.U. C 273 z 15.11.2007).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- ze stosowaniem kwot zabudżetowanych, co jest niezgodne z zawartym w umowie wymogiem stosowania kosztów rzeczywistych,
- z deklarowaniem we wnioskach wydatków poniesionych poza okresem kwalifikowalności,
- z deklarowaniem kosztów niezwiązanych bezpośrednio z finansowanym projektem, oraz
- ze zgłaszaniem różnych niekwalifikowalnych kosztów (np. VAT).

10.18. Czwarta płatność związana była z procedurą zamówienia publicznego, w przypadku którego decyzja o przyznaniu zamówienia została uchylona przez Sąd Pierwszej Instancji w marcu 2008 r. ⁽⁶⁾. Decyzja ta naraziła Wspólnotę Europejską na ryzyko finansowe. Ryzyko to zostało zatem uznane za błąd niekwantyfikowalny.

10.19. Podsumowując, skontrolowane transakcje związane ze zobowiązaniami i płatnościami były wolne od istotnych błędów w zakresie ich legalności i prawidłowości. Trybunał ujawnił błędy w czterech spośród 55 skontrolowanych transakcji płatniczych. Ich wpływ finansowy nie przekroczył jednak progu istotności wynoszącego 2 %.

Ocena systemów nadzoru i kontroli

Obieg środków finansowych oraz kontrole dokumentacji *ex ante* w zakresie zamówień publicznych

10.20. Trybunał dokonał oceny obiegu środków finansowych w dyrekcjach generalnych, które są głównie odpowiedzialne za prowadzenie działań związanych z obszarami: sprawy gospodarcze i finansowe, przedsiębiorstwa oraz rynek wewnętrzny ⁽⁷⁾. W przypadku każdej z 15 transakcji płatności związanych z zamówieniami publicznymi (zob. pkt 10.7) oraz transakcji płatniczych w zakresie podniesienia kapitału EFI, skontrolowano konsekwentne stosowanie obiegu środków finansowych oraz odpowiednie kontrole dokumentacji *ex ante*. Przeprowadzono dodatkowe badania zgodności w dyrekcji generalnej, która jest głównie odpowiedzialna za obszar polityki „rynek wewnętrzny”, ponieważ losowa próba nie zawierała transakcji związanych z tym obszarem.

⁽⁶⁾ Sprawa T-345/03.

⁽⁷⁾ Kontrola ograniczona była do dwóch dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za największe obszary polityki oraz do jednej dyrekcji odpowiedzialnej za małe obszary polityki. Dwa pozostałe małe obszary polityki: konkurencja i handel zostaną skontrolowane w nadchodzących latach.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.21. Trybunał stwierdził, że obieg środków finansowych oraz kontrole *ex ante* dokumentacji w zakresie zamówień publicznych są z reguły opracowane w sposób zapobiegający nielegalnym i/lub nieprawidłowym płatnościom. Pomimo iż w jednym przypadku mechanizmy kontroli *ex ante* nie wykryły błędu, który został stwierdzony przez Trybunał, systemy nadzoru i kontroli w zakresie zamówień publicznych były skuteczne.

Kontrole dokumentacji *ex ante* w zakresie głównych programów dotacji

10.22. W zakresie okresowych i końcowych wypłat dotacji opartych na zestawieniach poniesionych wydatków, Komisja przed zwrotem deklarowanych kosztów przeprowadza kontrolę dokumentacji *ex ante* zestawień poniesionych wydatków przedstawionych przez beneficjentów. W przypadku dotacji nieopartych na zestawieniach poniesionych wydatków, kontroluje się zgodność z warunkami dotacji. Ocena Trybunału objęła kontrole dokumentacji *ex ante* przeprowadzone w zakresie wszystkich transakcji płatności związanych z płatnościami okresowymi lub końcowymi dotacji w ramach próby (23 transakcje płatności).

10.23. Ocena wykazała, że w zakresie dotacji opartych na zestawieniach poniesionych wydatków ⁽⁸⁾ używano odpowiednich list kontrolnych oraz arkuszy kalkulacyjnych, co pomagało w znajdowaniu błędów dotyczących dokładności oraz, w mniejszym stopniu, błędów dotyczących kwalifikowalności i wystąpienia.

10.24. Kontrole dokumentacji *ex ante* podlegają nieodłącznym ograniczeniom, szczególnie w odniesieniu do projektów finansowanych z programów ramowych i dlatego też stanowią słaby punkt systemu. Co za tym idzie, w zakresie kryterium kwalifikowalności i wystąpienia Komisja musi polegać na certyfikacji kontroli i/lub kontrolach *ex post* (zob. pkt 10.11, 10.16 oraz 10.27–10.31).

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.21. Komisja zgadza się że, obiegi środków finansowych oraz weryfikacja dokumentów w trybie *ex ante* dla zamówień publicznych mają zasadniczo zapobiec nielegalnym lub nieprawidłowym płatnościom oraz że systemy nadzoru i kontroli w odniesieniu do zamówień publicznych są skuteczne.

⁽⁸⁾ Odnosi się to do skontrolowanych transakcji płatniczych w ramach programu wieloletniego (jedna transakcja płatnicza), piątego programu ramowego (jedna transakcja płatnicza) oraz szóstego programu ramowego (siedem transakcji płatniczych).

UWAGI TRYBUNAŁU

10.25. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym dane koszty nie mogą być dwukrotnie finansowane z budżetu ogólnego ⁽⁹⁾. W przypadku projektów finansowanych z programów ramowych, które opierają się na zestawieniach poniesionych wydatków, Komisja nie jest obecnie w stanie przeprowadzić w tym zakresie spójnej kontroli dokumentacji *ex ante*. Nie powstała jeszcze kompletna, obejmująca całą Komisję, baza danych ze wszystkimi beneficjentami, która pozwoliłaby przeprowadzać lepszej jakości kontrole.

10.26. W odniesieniu do objętych próbą innych dotacji i płatności na rachunki powiernicze ⁽¹⁰⁾, Trybunał stwierdził, że istnieją odpowiednie listy kontrolne i arkusze kalkulacyjne. Prowadzone kontrole dokumentacji *ex ante* na ogół zapewniają legalność i prawidłowość płatności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.25. Wnioskodawcy w ramach programu ramowego w zakresie badań ⁽¹⁾ muszą poświadczyć, że przedłożone projekty nie otrzymują równoległego dofinansowania wspólnotowego na poczet tych samych działań. W przypadku złożenia fałszywego oświadczenia beneficjent może ⁽²⁾ zostać wyłączony ze wszystkich umów lub dotacji finansowanych przez Wspólnotę, może również podlegać karze finansowej ⁽³⁾. Beneficjent może uczestniczyć w wielu projektach i w ramach każdego z nich rozliczać różne koszty. Koszty zadeklarowane w innych projektach są absolutnie niekwalifikowalne.

Mimo iż dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe udostępniają sobie nawzajem dane wnioskodawców, Komisja nie jest przekonana, biorąc pod uwagę strukturę 6.PR, że stworzenie bazy danych dla kontroli *ex ante* w formie zaproponowanej przez Trybunał wyeliminuje ryzyko podwójnego rozliczania kosztów. Zaproponowana baza danych wymagałaby, żeby dla wszystkich projektów finansowanych przez Wspólnotę, w tym dla projektów podlegających innym formom zarządzania, rejestrować dla każdego wnioskodawcy każdą pozycję ujętą w zestawieniach poniesionych wydatków. Dane szczegółowe musiałyby ujmować np. godziny przepracowane przy każdym projekcie w ujęciu dziennym w odniesieniu do każdego projektu, w przypadku gdy takie rozbić kosztów jest wymagane w umowie. Informacje potrzebne do proponowanej bazy danych nie są ujęte w normalnych sprawozdaniach przewidzianych w umowach z beneficjentami, lecz dostępne tylko podczas audytu na miejscu. Komisja musiałaby zatem dodatkowo zażądać udostępnienie powyższych informacji. Wprowadzenie proponowanej bazy danych wydaje się również niemożliwe ze względu na wygórowane koszty programowania, aktualizacji i weryfikacji danych.

Z tego powodu Komisja zmniejsza przedmiotowe ryzyko, wprowadzając audyty *ex post* na miejscu. Komisja wdrożyła moduł wymiany danych na potrzeby audytu, pozwalający dyrekcjom generalnym do spraw badań na wymianę informacji o planowanych i zakończonych audytach, gwarantujący lepszą koordynację pracy oraz możliwość wykrywania ewentualnych sytuacji podwójnego rozliczania kosztów.

⁽⁹⁾ Artykuł 111 rozporządzenia finansowego.

⁽¹⁰⁾ Dotyczy to do skontrolowanych transakcji płatniczych w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (cztery transakcje płatnicze), wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (pięć transakcji płatniczych) oraz pomocy makroekonomicznej (pięć transakcji płatniczych).

⁽¹⁾ Na mocy rozporządzenia finansowego (art. 111), mającego zastosowanie nie tylko do wnioskodawców w ramach programów badawczych, lecz do wszystkich wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie wspólnotowe.

⁽²⁾ Zgodnie z art. 94 i 96 rozporządzenia finansowego oraz zgodnie z art. 134 lit. b) przepisów wykonawczych do powyższego rozporządzenia, takich jak art. 94 lit. b) odnośnie do złożenia nieprawdziwych informacji.

⁽³⁾ Zgodnie z art. 134 lit. b) przepisów wykonawczych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Certyfikacja kontroli zestawień wydatków poniesionych w ramach projektu

10.27. Z reguły zasady finansowe UE wymagają, aby zestawienia poniesionych wydatków przekraczające pewien pułap opatrzone były poświadczeniem z kontroli. W kontekście kontrolowanego obszaru polityki wymóg ten stosuje się szczególnie do szóstego programu ramowego. Wówczas zestawienie poniesionych wydatków musi zostać poświadczone przez niezależnego od wykonawcy projektu audytora lub — w przypadku niektórych organów publicznych — przez właściwego urzędnika państwowego. Tego typu poświadczenia z kontroli są dla Komisji kluczowym mechanizmem kontrolnym w odniesieniu do projektów badawczych, ze względu na to, że prowadzone przez Komisję kontrole dokumentacji *ex ante* są ze swej natury ograniczone (zob. pkt 10.24).

10.28. Trybunał ocenił w każdym ze skontrolowanych na poziomie beneficjenta projektów opatrzonych poświadczeniem z kontroli, czy rzeczywiście ten mechanizm kontrolny skutecznie zmniejsza ryzyko związane z błędami kwalifikowalności, wystąpienia i dokładności.

10.29. Trybunał stwierdził, że w trzech skontrolowanych na poziomie beneficjenta końcowego projektach wymagane były poświadczenia z kontroli. Wszystkie te projekty finansowane były z piątego lub szóstego programu ramowego. We wszystkich trzech przypadkach kontroler poświadczający wydał opinię bez zastrzeżeń, podczas gdy Trybunał stwierdził poważne błędy kwantyfikowalne. Ponadto niezależność kontrolera była w jednym przypadku wątpliwa, jako że ta sama osoba poświadcziała rozliczenia, które sama częściowo przygotowywała.

10.30. Ustalenia te pozostają w zgodzie z ustaleniami poczynionymi w roku ubiegłym ⁽¹⁾, a także z wynikami własnej oceny Komisji. Komisja stwierdziła, że na 95 skontrolowanych *ex post* umów w ramach obszaru polityki „przedsiębiorstwa” w 38 przypadkach stwierdzono błędy na poziomie beneficjenta, chociaż wystawiono poświadczenia z kontroli ⁽¹²⁾. Wynika z tego, że poświadczenia z kontroli są tylko częściowo mechanizmem kontrolnym, na którym można polegać.

10.29. Komisja zgadza się ze stwierdzeniem, że trzy kwantyfikowalne błędy w płatnościach programu ramowego w zakresie badań są istotne.

Komisja powiadomiła beneficjenta o wymogach 6.PR dotyczących niezależności audytorów poświadczających i zwróciła się do niego, aby dopilnował poświadczania zestawień poniesionych wydatków przez niezależnego audytora.

10.30. Komisja zgadza się ze stwierdzeniem, że biorąc pod uwagę poziom błędów zanotowany podczas kontroli, wiarygodność poświadczeń z kontroli dla 6.PR nie jest w pełni satysfakcjonująca. Niemniej jednak ogólny poziom błędów w 6.PR jest niższy niż poziom błędów odnotowany w przypadku niepoświadczonych wniosków o zwrot kosztów w ramach 5.PR. Powyższe wykazuje, że poświadczenia z kontroli wspomagają podnoszenie poziomu prawidłowości wniosków o zwrot kosztów.

W odniesieniu do 6.PR nie istnieje obowiązkowy wzór poświadczenia. Niemniej jednak większość złożonych poświadczeń wzorowała się na zaproponowanym modelu.

⁽¹⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 7.17.

⁽¹²⁾ Dane pochodzą z wewnętrznej bazy danych Komisji obejmującej wyniki kontroli *ex post*, które zakończono w 2007 r. w zakresie obszaru polityki „przedsiębiorstwa” w odniesieniu do projektów finansowanych z szóstego programu ramowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wiarygodność poświadczeń z kontroli 7.PR została wzmocniona przez Komisję poprzez zastosowanie „uzgodnionych procedur”, określających szczegółowo zakres kontroli do przeprowadzenia przez audytora poświadczającego oraz zachęcenie do wprowadzenia fakultatywnego poświadczenia metodyki obliczania kosztów.

Kontrole *ex post* w kontekście wspólnej strategii kontroli szóstego programu ramowego.

10.31. Ustalenia Trybunału dotyczące projektów finansowanych z szóstego programu ramowego w ramach obszaru polityki „przedsiębiorstwa” są podobne do ustaleń przedstawionych w rozdziale 7.

Ogólne wnioski i zalecenia

10.32. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że grupa polityk „sprawy gospodarcze i finansowe” jest wolna od istotnych błędów. Trybunał zwraca jednak uwagę na błędy przedstawione w pkt 10.16 i 10.17, które, choć nie są istotne z punktu widzenia legalności i prawidłowości transakcji dla grupy polityk jako całości, zasługują na dalszą uwagę.

10.33. Z dokonanej przez Trybunał oceny systemów nadzoru i kontroli w zakresie grupy polityk „sprawy gospodarcze i finansowe” wynika, że są one skuteczne. Trybunał zwraca jednak uwagę na uchybienia przedstawione w pkt 10.24 i 10.25 oraz w pkt 10.27–10.31, które, choć nie są istotne z punktu widzenia skuteczności systemów w zakresie grupy polityk jako całości, zasługują na dalszą uwagę.

10.34. Podsumowując, Komisja powinna podjąć odpowiednie działania dotyczące dokonywania płatności w zakresie kontraktów badawczych, tak aby:

— wdrożyć uproszczone zasady finansowe w odniesieniu do kosztów kwalifikowalnych,

10.34.

— Komisja zgadza się, że potrzebne jest dalsze uproszczenie w zakresie kwalifikowalności kosztów, w szczególności kosztów personelu i kosztów pośrednich. Komisja zwraca uwagę na ograniczenia prawne 7.PR i trudności z definicją reprezentatywnych płatności ryczałtowych i stawek ryczałtowych.

Poświadczenie *ex ante* metodyki obliczania kosztów wprowadzone w 7.PR stanowi dodatkowo istotny krok w celu uproszczenia procedur.

UWAGI TRYBUNAŁU

- nadal wspierać beneficjentów i kontrolerów poświadczających w zakresie procesu certyfikacji kontroli oraz zapewnić skuteczną realizację środków wprowadzonych w celu poprawy certyfikacji zestawień poniesionych wydatków w odniesieniu do 7.PR,
- przypomnieć beneficjentom, że wybierani kontrolerzy powinni być niezależni i że nie mogą oni poświadczać zestawień poniesionych wydatków, które są w całości lub częściowo przygotowane przez nich samych,
- stworzyć bazę danych pozwalającą na spójne kontrole w zakresie podwójnego finansowania z budżetu ogólnego tych samych kosztów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

W odniesieniu do rozwijania perspektywicznych, alternatywnych mechanizmów finansowania (takich jak finansowanie na zasadzie ryczałtowej i system finansowania oparty na wynikach) Komisja jest otwarta na dalsze dyskusje z Trybunałem i innymi zainteresowanymi stronami.

- *Wiarygodność poświadczeń z kontroli dla 7.PR została wzmocniona przez Komisję poprzez zastosowanie „uzgodnionych procedur”, określających szczegółowo zakres kontroli do przeprowadzenia przez audytora poświadczającego.*

Komisja zachęca również do dokonywania nieobowiązkowej certyfikacji metodyki obliczania kosztów na podstawie środków wykonawczych, których ustalanie dobiega obecnie końca.

- *Komisja przyjmuje to zalecenie.*

- *Mimo iż dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe udostępniają sobie nawzajem dane wnioskodawców, Komisja nie jest przekonana, biorąc pod uwagę obecny stan zaawansowania technologicznego, że stworzenie bazy danych dla kontroli ex ante w formie zaproponowanej przez Trybunał wyeliminuje ryzyko podwójnego rozliczania kosztów. Zaproponowana baza danych wymagałaby, żeby dla wszystkich projektów finansowanych przez Wspólnotę, w tym dla projektów podlegających innym formom zarządzania, rejestrować dla każdego wnioskodawcy każdą pozycję ujętą w zestawieniach poniesionych wydatków. Dane szczegółowe musiałby ujmować np. godziny przepracowane przy każdym projekcie w ujęciu dziennym dla każdego projektu, w przypadku gdy takie rozbieżności kosztów jest wymagane w umowie. Informacje potrzebne do proponowanej bazy danych nie są ujęte w normalnych sprawozdaniach przewidzianych w umowach z beneficjentami, lecz dostępne tylko podczas audytu na miejscu. Komisja musiałaby zatem dodatkowo zażądać udostępnienia powyższych informacji. Wprowadzenie proponowanej bazy danych wydaje się również niemożliwe ze względu na wygórowane koszty programowania, aktualizacji i weryfikacji danych, niesie ono ze sobą także poważne konsekwencje dla ochrony danych.*

Z tego powodu Komisja zmniejsza przedmiotowe ryzyko, wprowadzając audyty ex post na miejscu. Komisja wdrożyła moduł wymiany danych na potrzeby audytu, pozwalający dyrekcjom generalnym do spraw badań na wymianę informacji o planowanych i zakończonych audytach, gwarantujący lepszą koordynację pracy oraz możliwość wykrywania ewentualnych sytuacji podwójnego rozliczania kosztów.

Elementy monitoringu

10.35. Zob. załącznik 10.1.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WYNIKI KONTROLI FUNDUSZU GWARANCYJNEGO DLA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

10.36. Celem Funduszu Gwarancyjnego dla Działania Zewnętrznych⁽¹³⁾ („Funduszu”), który udziela gwarancji na pożyczki dla państw trzecich, jest pokrycie należności wierzycieli Wspólnoty⁽¹⁴⁾ w razie niewywiązania się przez beneficjenta ze swoich zobowiązań, a także zapobieganie wysuwaniu bezpośrednich roszczeń wobec budżetu Wspólnoty. Za zarządzanie Funduszem od strony administracyjnej odpowiedzialna jest Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN), podczas gdy EBI odpowiada za zarządzanie środkami pieniężnymi⁽¹⁵⁾. Według stanu na 31 grudnia 2007 r. środki Funduszu wyniosły ogółem 1 152 mln euro, w porównaniu z 1 379 mln euro na dzień 31 grudnia 2006 r. Różnica jest związana przede wszystkim ze zwrotem do budżetu ogólnego 261 mln euro z powodu przystąpienia do UE, z dniem 1 stycznia 2007 r., Rumunii i Bułgarii⁽¹⁶⁾.

10.37. Od 1 stycznia 2007 r. zmienił się mechanizm zasilania Funduszu z systemu *ex ante* na *ex post*, który obejmuje tylko jedną płatność rocznie na rzecz Funduszu. Aby uniknąć wysokich płatności z budżetu ogólnego, związanych z niewywiązywaniem się ze zobowiązań wynikających z pożyczek lub pożyczek gwarantowanych, wprowadzono mechanizm wyrównujący, który powinien ograniczyć roczne płatności z budżetu do Funduszu do 200 mln euro. W 2007 r. nie odnotowano wezwań do zapłaty z tytułu udzielonych z Funduszu gwarancji.

10.38. EBI stosuje w odniesieniu do Funduszu Gwarancyjnego wskaźnik referencyjny. Chociaż roczna rentowność portfela Funduszu w 2007 r. wyniosła 3,1 %, to jednak była ona niższa o 0,16 % od owego wskaźnika.

10.38. Poważny kryzys finansowy, destabilizujący rynki od sierpnia 2007 r., miał nieunikniony wpływ na wartości rynkowe, a zarazem wyniki. Portfele inwestycyjne obligacji o wyższym ryzyku kredytowym niż porównywalne portfele wzorcowe wykazały relatywnie wyższe straty podczas obecnego kryzysu, co wynika ze wzrostu spreadów spowodowanych „ucieczką w stronę jakości”, czyli w obligacje rządowe o ratingu AAA.

Pomimo że poziom wskaźnika referencyjnego nie został osiągnięty, rzeczywisty zysk roczny w wysokości 3,1 % wypada bardzo korzystnie na tle dużych, globalnych i prywatnie zarządzanych funduszy, gdzie znaczna część wykazała straty.

⁽¹³⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2728/94 z dnia 31 października 1994 r. ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych (Dz.U. L 293 z 12.11.1994, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 89/2007 z dnia 30 stycznia 2007 r. (Dz.U. L 22 z 31.1.2007, s. 1).

⁽¹⁴⁾ Głównie EBI, ale również pożyczki zewnętrzne Euratom oraz pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej WE dla państw trzecich.

⁽¹⁵⁾ Umowa ws. zarządzania pomiędzy EBI a Wspólnotą Europejską, ostatnio zmieniona w dniu 28 kwietnia 2002 r. oraz w dniu 8 maja 2002 r. Nowa umowa dodatkowa została podpisana w dniu 25 lutego 2008 r.

⁽¹⁶⁾ Kwota odpowiadająca krajom przystępującym musiała zostać zwrócona do budżetu ogólnego, ponieważ pożyczki i gwarancje dla państw członkowskich nie są objęte Funduszem.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.39. Trybunał stwierdził, że w 2007 r. Funduszem Gwarancyjnym zarządzano w sposób zadowalający.

WYNIKI KONTROLI EWWIS W LIKWIDACJI

10.40. Po wygaśnięciu Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali 23 lipca 2002 r. aktywa i pasywa EWWiS zostały przekazane Wspólnocie Europejskiej ⁽¹⁷⁾. Wartość netto tych aktywów i pasywów, określanych jako „Europejska Wspólnota Węgla i Stali w likwidacji (EWWiSwL)”, jest przeznaczona na badania w sektorach powiązanych z przemysłem węgla i stali.

10.41. Zamykanie operacji finansowych EWWiSwL postępuje zgodnie z właściwymi przepisami prawa, w tym z wieloletnimi wytycznymi finansowymi.

10.42. Według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. całkowita wartość aktywów EWWiSwL wyniosła 2 152 mln euro w porównaniu z 2 174 mln euro na dzień 31 grudnia 2006 r. Zysk netto w 2007 r. wyniósł 5,3 mln euro w porównaniu z 23,8 mln euro w 2006 r. Związane było to przede wszystkim ze stratą przy zbyciu obligacji dostępnych do sprzedaży i innymi kosztami finansowymi ⁽¹⁸⁾. Rentowność portfela EWWiSwL za cały 2007 r. wyniosła 2,13 %, podczas gdy wskaźnik referencyjny dla EWWiSwL wynosił 2,75 %. Względna roczna rentowność wyniosła zatem – 0,62 % i znalazła się poza ustalonym przez Komisję akceptowalnym zakresem wynoszącym do – 0,44 %.

10.42. Obniżenie zysku (18 mln EUR) jest powiązane z zamykaniem działalności („EWWiS w likwidacji”) i spowodowane głównie zmniejszeniem łącznej kwoty anulowanych środków na zobowiązania powiązanych z budżetem operacyjnym (7 mln EUR) oraz zwiększeniem innych obciążeń finansowych (11 mln EUR) związanych z obliczeniami wartości bieżącej netto.

Wysokość spreadu (mechanizm monitoringu zarządzania) służy ocenie rentowności portfela EWWiSwL na tle wskaźnika referencyjnego w sytuacji normalnej.

W kontekście kryzysu gospodarczego, porównywalnego do obecnego kryzysu na rynku kredytów hipotecznych dla klientów o niskiej zdolności kredytowej, trwającego od sierpnia 2007 r., oczekuje się, że wartość spreadu będzie odbiegać od wartości normalnej i że przekroczy zakres obliczony na bazie danych historycznych w okresach niekryzysowych.

Pomimo że poziom wskaźnika referencyjnego nie został osiągnięty, rzeczywisty zysk roczny w wysokości 2,13 % wypada bardzo korzystnie na tle dużych, globalnych i prywatnie zarządzanych funduszy, gdzie znaczna część wykazała straty.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI

10.43. Zob. **załącznik 10.2.**

⁽¹⁷⁾ Protokół w sprawie skutków finansowych wygaśnięcia Traktatu EWWiS oraz w sprawie Funduszu Badawczego Węgla i Stali (Dz.U. C 80 z 10.3.2001, s. 67).

⁽¹⁸⁾ Zmiana wartości bieżącej netto wkładów nowych państw członkowskich Funduszu Badawczego Węgla i Stali oraz negatywna zmiana wartości godziwej finansowych instrumentów pochodnych.

ZAŁĄCZNIK 10.1

Ocena systemów nadzoru i kontroli

System	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej				Ocena ogólna
	Odpowiednie listy kontrolne	Kontrole <i>ex ante</i>	Certyfikacja kontroli	Kontrole <i>ex post</i>	
Zamówienia publiczne			n/d	n/d	
Dotacje inne niż na projekty badawcze			n/d	n/d	
Dotacje na projekty badawcze					

Legenda

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
n/d	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

Wyniki badania transakcji

Szacunkowy odsetek transakcji obarczonych błędem, obliczony na podstawie próby	7,3 %
Poziom błędu	Poniżej 2 %

ZAŁĄCZNIK 10.2

Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami Trybunału

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
<i>Stopniowe zmniejszanie skali operacji kapitału ryzyka</i>			
W swoim sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2005, w pkt 11.6–11.13, Trybunał przedstawił uwagi dotyczące stopniowego zmniejszania skali pięciu operacji kapitału podwyższonego ryzyka: programu Inwestycyjni Partnerzy Wspólnoty Europejskiej (PIWE), zarządzanego przez AIDCO i programu MEDIA, zarządzanego przez DG INFSO oraz trzech programów zarządzanych przez DG ECFIN (Venture Consort, Eurotech Capital i Joint Venture). Najważniejsze ustalenia Trybunału były następujące:			
<i>Program PIWE</i>			
Komisja nie poczyniła znaczących postępów w zamykaniu programu i 1 276 najbardziej problematycznych spraw nadal było w toku. W wielu sprawach brakowało kluczowych informacji. Nie zajmowano się nieprawidłowymi płatnościami oraz nie monitorowano realizacji lub nie wydawano nakazów odzyskania środków. W marcu 2006 r. AIDCO oszacowało, że kwota do odzyskania wynosi 21 mln euro.	W swojej odpowiedzi Komisja zapowiedziała, że na koniec 2006 r. wszystkie sprawy zostaną zweryfikowane i że będzie w stanie przygotować kompletne i wiarygodne sprawozdanie finansowe. W tym czasie przyjęto nowe, uproszczone listy kontrolne używane przy zamykaniu spraw. Na dzień 31 grudnia 2007 r. w zawieszeniu pozostawało 77 spraw na ogólną kwotę 6,1 mln euro, objętych redukcją wartości w wysokości 4,7 mln euro.	Mimo postępów poczynionych w zakresie zamykania spraw, Trybunał wciąż nie może potwierdzić wiarygodności i kompletności sprawozdania finansowego dotyczącego PIWE, głównie z powodu niepewności w zakresie finalizowania działań (sprawy prawne w toku, utrata kontaktu z beneficjentem przez pośrednika finansowego) oraz nieścisłości w wycenie, przede wszystkim związanych z nieprawidłową korektą wartości. Nie można podać daty końcowej likwidacji programu PIWE.	Likwidacja programu PIWE (Partnerzy Inwestycyjni Wspólnoty Europejskiej) była kontynuowana w ciągu 2007 r. oraz na początku 008 r. Na koniec maja 2008 r. pozostało jeszcze 30 działań przeznaczonych do zamknięcia, w porównaniu z 1 700 otwartych projektów w marcu 2005 r. Od tego czasu Komisja odzyskała ponad 31,5 mln EUR. Dotarcie do niektórych partnerów wymaga kompleksowych dochodzeń i pochłonęło znaczną ilość czasu. Informacje uzyskane od partnerów w trakcie dochodzenia, skłoniły nas do rewizji danych liczbowych. Jako że powyższe dane bardzo często są kwestionowane, dopiero po osiągnięciu akceptowalnego poziomu zaufania dane księgowe zostają zaktualizowane.
<i>Programy MEDIA</i>			
Pożyczki i dotacje udzielone sektorowi audiowizualnemu objęte były szczególnie złożonymi warunkami, które wymagały stałego monitorowania przez długi czas. Do 2005 r. programem MEDIA II na rzecz Komisji administrowało Biuro Pomocy Technicznej. Trybunał stwierdził, że w przypadku operacji sprzed 2001 r. służby Komisji nie posiadały szczegółowych informacji księgowych w zakresie programu ani specjalnego poświadczenia z kontroli dotyczącego związanych z nim operacji finansowych. W przypadku późniejszych transakcji dokumentacja była często niekompletna, a nieodpowiedni monitoring prowadził czasem do niewydawania w odpowiednim czasie nakazów odzyskania środków.	Zarządzanie dokumentacją programu MEDIA zostało przejęte przez nowo utworzoną Agencję Wykonawczą ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) 1 stycznia 2006 r. EACEA wdrożyła odpowiednie procedury, poprawiła monitorowanie, zapewniła standaryzację dokumentacji spraw oraz stworzyła bazę danych, która powinna dostarczyć informacji na temat sytuacji finansowej w każdej pojedynczej sprawie.	Utworzenie bazy danych służącej do zarządzania programami MEDIA, o wartości 35,5 mln euro objętymi redukcją wartości w wysokości 24,85 mln euro było ważnym osiągnięciem. Znalezione w niej jednak nieścisłości i konieczne są dalsze ulepszenia.	Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału odnośnie do wprowadzenia bazy danych. Komisja przyznaje, że ustalenia Trybunału pomogły zmniejszyć waloryzację potencjalnych należności z 35,5 mln EUR do 35,0 mln EUR. Komisja zamierza przeprowadzić weryfikację należności w celu ustalenia, czy ich potencjalny charakter nie stanowi przesłanki do modyfikacji zasad księgowania przyjętych do chwili obecnej.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
<i>Programy ECFIN</i>			
Kontrola trzech programów zarządzanych przez DG ECFIN (Venture Consort, Eurotech Capital i Joint Venture) wykazała uchybienia w zakresie zarządzania, działań następnych oraz zamykania programów.	W swojej odpowiedzi Komisja odniosła się do wdrożenia całościowej proaktywnej strategii zamykania pozostałych spraw. Stwierdziła też, że jej zdaniem posiada wystarczającą pewność co do poprawności i kompletności danych związanych z tymi trzema programami.	Na koniec 2007 r. program Eurotech był całkowicie zamknięty. W ramach Venture Consort otwarte są dwa projekty o początkowej wartości 0,4 mln euro, natomiast w zakresie programu Joint Venture otwarte są cztery projekty o początkowej wartości inwestycji 1,1 mln euro. Dokonany został odpis aktualizacyjny odpowiadający tym kwotom, a Trybunał potwierdził sprawozdanie finansowe.	<i>Komisja zgadza się z analizą Trybunału dotyczącą sytuacji na koniec 2007 r. W międzyczasie, w 2008 r., Komisja zamknęła dwa następne projekty; jeden z nich w ramach instrumentu Venture Consort i drugi w ramach programu Joint Venture.</i>

ROZDZIAŁ 11

Wydatki administracyjne i inne ⁽¹⁾

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	11.1–11.4
Charakterystyka wydatków administracyjnych i niektórych wydatków operacyjnych	11.3–11.4
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	11.5–11.25
Zakres kontroli	11.5
Uwagi szczegółowe	11.6–11.25
Mnożnik stosowany przy obliczaniu płac pracowników	11.7–11.11
Parlament	11.12–11.13
Rada	11.14
Komisja	11.15–11.18
Trybunał Sprawiedliwości	11.19
Trybunał Obrachunkowy	11.20
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	11.21
Komitet Regionów	11.22
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	11.23
Europejski Inspektor Ochrony Danych	11.24
Wnioski ogólne	11.25
Agencje Unii Europejskiej	11.26–11.27
Szkoły Europejskie	11.28–11.29

⁽¹⁾ Zob. pkt 11.1.

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

11.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące: wydatków administracyjnych instytucji, w rozumieniu art. 1 rozporządzenia finansowego ⁽²⁾, ujętych w dziale 5 (administracja) ram finansowych ⁽³⁾; innych wydatków administracyjnych Komisji nieobjętych wyżej wymienionym działem 5 ⁽⁴⁾ oraz wydatków operacyjnych związanych z tytułami 24–27 i 29 w sekcji budżetu ogólnego dotyczącej Komisji ⁽⁵⁾. W 2007 r. łączne płatności wyniosły 8 230 mln euro. Podział płatności według wyżej wymienionych obszarów przedstawiono na **wykresie 11.1**, natomiast podział według instytucji w **tabeli 11.1**.

11.2. Ponadto rozdział obejmuje agencje i inne organy zdecentralizowane oraz Szkoły Europejskie.

Charakterystyka wydatków administracyjnych i niektórych wydatków operacyjnych

11.3. Środkami na wydatki administracyjne zarządzają bezpośrednio poszczególne instytucje. Są one przeznaczane na wypłatę wynagrodzeń, świadczeń dodatkowych oraz emerytur i rent pracowników instytucji wspólnotowych, jak również na wynajem, zakupy i wydatki różne.

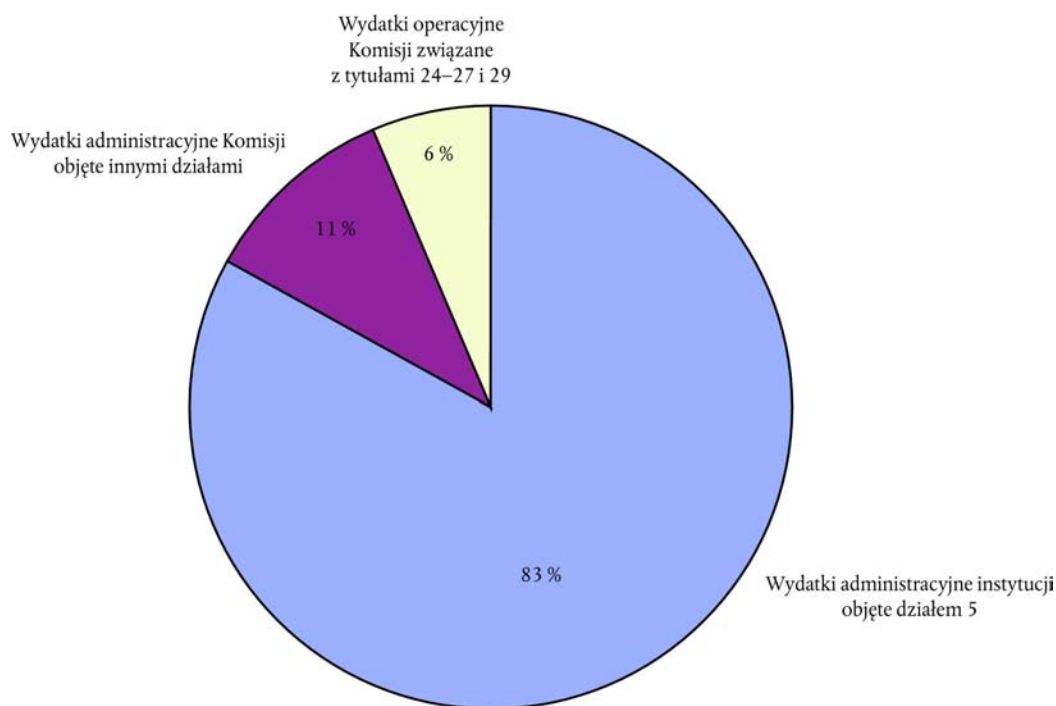
11.4. Poprzednie kontrole Trybunału wykazały, że stwierdzone błędy nie były istotne. Analiza działań podjętych w związku z uwagami zawartymi w sprawozdaniach rocznych za lata ubiegłe przedstawiona jest w **załączniku 11.2**.

⁽²⁾ Parlament Europejski, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Europejski Inspektor Ochrony Danych.

⁽³⁾ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (Dz.U. C 139 z 14.6.2006).

⁽⁴⁾ Artykuł 41 ust. 2 rozporządzenia finansowego wymaga, by w sekcji budżetu ogólnego dotyczącej Komisji środki administracyjne na dany tytuł grupowane były w jednym rozdziale. Czyni się to w rozdziale 01 każdego tytułu. Nie wszystkie środki administracyjne odnoszą się do wydatków administracyjnych ujętych w „dziale 5” — niektóre odnoszą się do innych działów ram finansowych.

⁽⁵⁾ Tytuł 24 to „Zwalczanie nadużyć finansowych”, tytuł 25 — „Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne”, tytuł 26 — „Administracja Komisji”, tytuł 27 — „Budżet” i tytuł 29 — „Statystyka”.

Wykres 11.1 — Płatności według dziedziny**Płatności ogółem w 2007 r. — 8 230 mln euro**

Źródło: Sprawozdanie finansowe za rok budżetowy 2007.

Tabela 11.1 — Płatności w 2007 r.

	(w mln euro)
Parlament Europejski	1 329
Rada	558
Komisja	4 333
Trybunał Sprawiedliwości	265
Trybunał Obrachunkowy	107
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	109
Komitet Regionów	68
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	7
Europejski Inspektor Ochrony Danych	4
Dział 5 ram finansowych	6 780
Wydatki administracyjne Komisji objęte innymi działami ⁽¹⁾	932
Wydatki operacyjne Komisji ⁽¹⁾	518
Ogółem	8 230

⁽¹⁾ W odniesieniu do 2006 r. wydatki te objęte były innymi rozdziałami sprawozdania rocznego Trybunału dotyczącego tego roku budżetowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA
WIARYGODNOŚCI**Zakres kontroli**

11.5. Trybunał, na potrzeby szczegółowej oceny do celów poświadczenia wiarygodności, zbadał legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń dotyczących wydatków administracyjnych określonych w pkt 11.1. Kontrola obejmowała badanie reprezentatywnej próby 56 transakcji statystycznie dobranych spośród wszystkich wyżej wymienionych wydatków, a także badanie dodatkowych prób transakcji dotyczących kwestii, w zakresie których podczas wcześniejszych kontroli zidentyfikowano określone ryzyko⁽⁶⁾. Trybunał ocenił także systemy nadzoru i kontroli stosowane przez każdą z instytucji, aby stwierdzić, czy spełniają one wymogi rozporządzenia finansowego.

Uwagi szczegółowe

11.6. W 2007 r. we wszystkich instytucjach systemy nadzoru i kontroli działały w zadowalającym stopniu, zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego, a kontrolowane transakcje były wolne od istotnych błędów w zakresie legalności i prawidłowości. Trybunał zwraca jednak uwagę na przedstawione poniżej ustalenia, które, choć nie są istotne z punktu widzenia ogólnych wniosków przedstawionych w pkt 11.25, powinny zostać uwzględnione przez instytucje, których te ustalenia dotyczą.

Mnożnik stosowany przy obliczaniu płac pracowników

11.7. Artykuł 7 załącznika XIII do regulaminu pracowniczego obowiązującego od 1 maja 2004 r. przewiduje progresywne wprowadzanie nowej skali płac poprzez wykorzystanie mnożnika, który po zastosowaniu do nowej wyższej skali płac zmniejsza podstawę miesięcznego wynagrodzenia wypłacanego urzędnikom zatrudnionym przed 1 maja 2004 r.

11.8. Artykuł 5 ust. 5 regulaminu pracowniczego stanowi, że „identyczne warunki naboru i pełnienia służby mają zastosowanie do wszystkich urzędników należących do tej samej grupy funkcyjnej”. Przedstawione poniżej ustalenia wskazują, że nie dzieje się tak w zakresie stosowania mnożnika.

11.7–11.11. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W art. 7 załącznika XIII do Regulaminu pracowniczego wprowadzono złożony mechanizm, którego zasadniczą częścią są mnożniki gwarantujące przechodzenie ze starej do nowej skali płac, dotyczące stałych i czasowych pracowników instytucji Unii Europejskiej. Złożoność tego mechanizmu została spotęgowana zapisaniem go w tekście, który jest wyjątkowo niejasny (a nawet pełen sprzeczności), a zatem nie poddaje się jednoznacznej interpretacji. Parlament chętnie skorzystałby z międzyinstytucjonalnej pomocy lub wsparł się porozumieniem dotyczącym funkcjonowania tego mechanizmu w 2005 r., kiedy to musiał opracować własne zasady regulujące przyznawanie awansów, jednak taka pomoc nie nadeszła, a porozumienie nie zostało osiągnięte. Stosując ten system, Parlament był świadom ogromnych trudności i nieprawidłowości będących nieodłącznymi elementami zbyt długiego okresu przejściowego (a także miał w pamięci dokument wyjaśniający Komisji, opracowany przed reformą i przewidujący zakończenie podwójnego

⁽⁶⁾ Kwestie te to: stosowanie mnożnika przy obliczaniu płac pracowników, zatrudnianie pracowników kontraktowych oraz płatności ze środków przeniesionych z poprzedniego roku.

UWAGI TRYBUNAŁU

11.9. Nowy mnożnik wyliczany jest po pierwszym awansie, po czym obliczany ponownie co dwa lata odpowiednio do wzrostu wynagrodzenia wynikającego ze skali płac. W instytucjach innych niż Parlament pracownicy nie otrzymują pełnej kwoty wynagrodzenia wykazanego na siatce płac, jeżeli ponownie obliczony mnożnik wynosi mniej niż 1. Parlament stosuje mnożnik równy 1 dwa lata po pierwszym awansie wobec każdego pracownika posiadającego po awansie mnożnik niższy niż 1. W 2007 r. było 503 takich przypadków. Procedura ta, w porównaniu z procedurą stosowaną w innych instytucjach, spowodowała zwiększenie wydatków.

11.10. Jeżeli wyliczony po awansie mnożnik jest wyższy niż 1, Komitet Ekonomiczno-Społeczny pozostawia ten mnożnik bez zmian po upływie dwóch lat od awansu, kiedy następuje pierwsze przeniesienie na wyższy stopień, podczas gdy inne instytucje zmniejszają mnożnik do 1 już po pierwszym przeniesieniu na wyższy stopień, jednocześnie zamieniając część mnożnika, o jaką przekracza on 1 na dodatkowy staż pracy na danym stopniu. Stosowanie mnożnika wyższego niż 1 w miejsce zamiany części mnożnika, o jaką przekracza on 1 na dodatkowy staż pracy na danym stopniu sprawia, że objęci tą procedurą pracownicy Komitetu Ekonomiczno-Społecznego otrzymują istotną korzyść finansową, której nie otrzymują pracownicy innych instytucji.

systemu wynagrodzeń do 2006 r.). Pomimo iż pozostałe instytucje wybrały inne podejście do tej kwestii, Parlament uznał, że skrócenie okresu przejściowego jest celem, do którego warto dążyć. Należy zauważyć, że te dwa systemy zbiegają się ze sobą w miarę szybko, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę wpływ drugich awansów. W każdym razie dokonanie zmiany w obecnie stosowanym systemie może spowodować poważne trudności natury prawnej.

Sekretarz generalny powoła jednak administracyjną grupę roboczą odpowiedzialną za dogłębne zbadanie tej kwestii i w razie potrzeby zaproponowanie stosownych zmian.

11.10. ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Komitet odnotowuje, że praktyką stosowaną w niektórych innych instytucjach jest przekształcanie mnożnika większego niż 1, po pierwszym przesunięciu na wyższy stopień, w odpowiedni okres stażu pracy. Komitet nie jest jednak przekonany, że odzwierciedla to najlepszą interpretację regulaminu pracowniczego.

Pod tym względem Komitet jest świadom szeregu skarg pracowników Komisji, wniesionych na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, oraz jednego oficjalnego odwołania do Trybunału Sprawiedliwości (F-22/07, L/Commission).

Dlatego też Komitet nadal stosuje swoje obecne podejście, oczekując na orzeczenie Trybunału. W celu ochrony interesów instytucji wszyscy zainteresowani urzędnicy Komitetu zostali poinformowani, że obecny sposób postępowania może ulec zmianie. Gdyby tak się stało, Komitet dostosuje swoją praktykę do wspomnianego orzeczenia — w razie konieczności z mocą wsteczną. Dzięki temu, o ile pozostałe instytucje europejskie również podejmą takie działanie, pracownicy Komitetu będą traktowani w taki sam sposób, jak pracownicy wszystkich innych instytucji europejskich.

W Komitecie w ogólnej sumie 237 awansów, które przyznano od czasu wejścia w życie nowego regulaminu pracowniczego (czyli w latach: 2004, 2005, 2006 i 2007), pojawiło się 25 przypadków urzędników, dla których mnożnik jest większy niż 1.

UWAGI TRYBUNAŁU

11.11. Zapisy regulaminu pracowniczego dotyczące mnożnika powinny być interpretowane i wdrażane przez wszystkie instytucje w ten sam sposób, aby zapewnić legalne i prawidłowe stosowanie regulaminu pracowniczego przez wszystkie instytucje, umożliwiając tym samym równe traktowanie ich pracowników.

Parlament**Płatności ze środków przeniesionych**

11.12. Dnia 20 grudnia 2006 r. Parlament zawarł umowę na dostawę kamer o wysokiej rozdzielczości do budynku D5 w Brukseli. Zapisy umowy stanowiły, że końcowa płatność w wysokości 30 % łącznej wartości zamówienia zostanie dokonana po dostarczeniu i zainstalowaniu sprzętu. Końcowa płatność w wysokości 1 486 598 euro, która obejmowała wyżej wymienione 30 % (637 111 euro) została dokonana 19 grudnia 2007 r. Sprzęt wprawdzie został dostarczony, jednak w protokole odbiorczym z dnia 17 grudnia 2007 r. zaznaczono, że instalacja sprzętu nie nastąpi przed czerwcem 2008 r. Końcowa płatność (30 %) nie powinna zatem zostać zrealizowana, jako że nie była jeszcze wymagalna na podstawie zapisów umowy. Odpowiednia kwota środków przeniesionych z 2006 r. powinna zostać anulowana, a w przypadku płatności wymagalnych w 2008 r. powinny zostać wykorzystane środki z budżetu na 2008 r.

Działania podjęte w związku z uwagami zawartymi w sprawozdaniach rocznych za lata ubiegłe

11.13. Kontrola dała podstawy do sformułowania uwag dotyczących działań i decyzji podjętych w związku z uwagami z poprzednich sprawozdań rocznych w zakresie zwrotu kosztów zakwaterowania ponoszonych podczas podróży służbowych, dodatków na pomoc parlamentarną dla posłów do Parlamentu Europejskiego oraz dodatkowego systemu emerytalnego dla posłów do Parlamentu Europejskiego. Uwagi te przedstawiono w **załączniku 11.2**.

Rada**Działania podjęte w związku z uwagami zawartymi w sprawozdaniach rocznych za lata ubiegłe**

11.14. Kontrola dała podstawy do sformułowania uwag dotyczących działań podjętych w związku z uwagami z poprzednich sprawozdań rocznych w zakresie wypłacania ekwiwalentu za niewykorzystany dodatkowy urlop wypoczynkowy. Uwagi te przedstawiono w **załączniku 11.2**.

11.12. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Umowa na zakup kamer o wysokiej rozdzielczości do budynku D5 w Brukseli przewiduje końcową płatność w wysokości 30 % łącznej wartości zamówienia po dostarczeniu i zainstalowaniu sprzętu.

Przyjęcie zamówienia potwierdzono w dniu 17 grudnia 2007 r., jednak z uwagi na brak dostępu do budynku nie dokonano instalacji.

Końcową płatność zrealizowano 19 grudnia 2007 r. na podstawie następujących przesłanek: kontrola każdej kamery wykazała, że funkcjonuje ona jak przy instalacji; dwuletnią gwarancję umowną obowiązującą od chwili ostatecznego odbioru przedłużono o sześć miesięcy; dostawca zobowiązał się do zainstalowania urządzeń natychmiast po uzyskaniu dostępu do budynku.

Zamawiający uznał, że są to wystarczające podstawy do zrealizowania płatności końcowej za pomocą środków przeniesionych z 2006 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Komisja ⁽⁷⁾**Wydatki na wynajem (Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych)**

11.15. Podatki lokalne na kwotę około 44 000 euro, związane z wynajmowanym przez przedstawicielstwo Komisji budynkiem zostały zapłacone w imieniu wynajmującego na podstawie umowy ustnej, podczas gdy zgodnie z art. 88 rozporządzenia finansowego umowy muszą być zawierane na piśmie. Wniosek o zwrot został przesłany wynajmującemu, lecz nie w formie „noty debetowej” zgodnej z wymogami art. 78 ust. 3 przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego (w szczególności nie wyznaczono ostatecznej daty płatności, a dłużnik nie został poinformowany, że w przypadku przekroczenia terminu odzyskanie środków może być dokonane poprzez potrącenie). Nie wystawiono również nakazu odzyskania środków. Brak zgodności z powyższymi przepisami stanowił zagrożenie dla interesów finansowych Unii Europejskiej. Gdyby przedstawicielstwo wystawiło w odpowiednim czasie poprawną pod względem formalnym notę debetową, roszczenie mogłoby zostać zrealizowane poprzez potrącenie z należności za roczny najem w 2008 r.

Płatności ze środków przeniesionych (Biuro ds. Infrastruktury i Logistyki — Luksemburg)

11.16. W grudniu 2007 r., aby uniknąć anulowania przeniesionych środków, Biuro ds. Infrastruktury i Logistyki w Luksemburgu wypłaciło piątą zaliczkę w wysokości 55 000 euro na opłaty za konserwację i utrzymanie budynku. Zgodnie z umową najmu wypłacone miały być jedynie cztery kwartalne zaliczki. Jako że płatność dodatkowej zaliczki nie była związana z „należycie zaciągniętym zobowiązaniem” (art. 9 ust. 4 rozporządzenia finansowego), nie powinna ona mieć miejsca, a odpowiednia kwota przeniesionych środków powinna zostać anulowana.

11.15. ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyznaje, że przedmiotowa delegacja nie przestrzegała odpowiednich administracyjnych, jak i finansowych procedur. Systemy zarządzania i nadzoru stosowane w delegacji są obecnie przedmiotem wnikliwej kontroli, a w razie konieczności podjęte będą odpowiednie środki zaradcze.

Komisja podziela zdanie Trybunału, że w umowie podnajmu delegacja powinna była zawrzeć klauzulę regulującą kwestię opłat na rzecz miasa, uiszczanych w imieniu właściciela wynajmowanego budynku.

Komisja przyjmuje uwagi i komentarze Trybunału odnoszące się do braku nakazu odzyskania środków oraz brakującego terminu płatności, gdyż odpowiednie procedury wynikające z rozporządzeń finansowych oraz przepisów wykonawczych do tych rozporządzeń zostały pominięte.

Po podjęciu odpowiednich kroków delegacja zdołała jednak odzyskać wpłaconą uprzednio kwotę (całkowita kwota wynosząca w przybliżeniu 44 000 EUR została zwrócona delegacji przez właściciela wynajmowanego budynku w dniu 14 kwietnia 2008 r.). Po zwrocie wyżej wymienionej kwoty, pomimo nieprzestrzegania odpowiednich procedur, w zasadzie żadne inne finansowe nieprawidłowości ze strony Komisji nie zostały odnotowane.

11.16. ODPOWIEDZI KOMISJI

OIL zarządza wyłącznie środkami administracyjnymi, które zgodnie z art. 179 ust. 1 rozporządzenia finansowego stanowią środki niezróżnicowane. Z tego tytułu środki odpowiadające zobowiązaniom należycie zaciągniętym na koniec roku budżetowego mogą zostać przeniesione jedynie na kolejny rok budżetowy (art. 9 ust. 4 rozporządzenia finansowego).

Umowa wynajmu rzeczzonego budynku, w zakresie rozliczenia opłat, przewiduje płatność czterech zaliczek oraz rozliczenie ostateczne. Pod koniec 2007 r. OIL został poinformowany, że współwłaściciel budynku zakwestionował ostateczne rozliczenie opłat za 2006 r., sporządzone przez administratora nieruchomości. Kwotę pozostałą do zapłacenia szacuje się na ponad 55 000 EUR.

Celem uniknięcia podwójnego naruszenia zasady jednoroczności budżetu, równocześnie w odniesieniu do środków z 2006 r. przeniesionych i anulowanych oraz w odniesieniu do środków z 2008 r., OIL zwrócił się drogą listową do administratora nieruchomości z prośbą o przystąpienie do windykacji należności w postaci dodatkowej zaliczki w wysokości 55 000 EUR. Na początku czerwca 2008 r. rozliczenie końcowe za 2006 r. nadal nie było uregulowane.

(7) Departamenty Komisji odpowiedzialne za większość wydatków administracyjnych to: Dyrekcja Generalna (DG) ds. Personelu i Administracji, DG ds. Tłumaczeń Pisemnych, DG ds. Tłumaczeń Ustnych, DG ds. Komunikacji Społecznej, DG ds. Stosunków Zewnętrznych, Biuro ds. Infrastruktury i Logistyki — Luksemburg, Biuro ds. Infrastruktury i Logistyki — Bruksela, Urząd Administrowania i Wypłacania Należności Indywidualnych, Europejski Urząd Doboru Kadr, Urząd Publikacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

Wypłata wynagrodzeń (Urząd Administrowania i Wypłacania Należności Indywidualnych)

11.17. Kontrole *ex post* przeprowadzone przez Urząd Administrowania i Wypłacania Należności Indywidualnych wykazały, że w styczniu 2007 r., z powodu błędu w przetwarzaniu danych, wypłacono wynagrodzenie na ogólną kwotę ponad 365 000 euro na rzecz 118 byłych pracowników zatrudnionych na czas określony, którzy wtedy już nie pracowali w Komisji. Błąd ten nie został wychwycony przy okazji weryfikacji *ex ante*, zanim dokonano ostatecznej wypłaty wynagrodzeń, co wskazuje na brak wystarczającej kontroli nad procedurami związanymi z wypłacaniem wynagrodzeń. Odzyskiwanie środków w 2008 r. jest nadal w toku.

Działania podjęte w związku z uwagami zawartymi w sprawozdaniach rocznych za lata ubiegłe

11.18. Kontrola dała podstawy do sformułowania uwag dotyczących działań podjętych w związku z uwagami z poprzednich sprawozdań rocznych w zakresie zwrotu kosztów zakwaterowania ponoszonych podczas podróży służbowych oraz w zakresie dodatków rodzinnych. Uwagi te przedstawiono w **załączniku 11.2**.

Trybunał Sprawiedliwości**Pracownicy kontraktowi**

11.19. Kontrola wykazała, że decyzja komitetu administracyjnego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie rekrutacji i zatrudniania pracowników kontraktowych nie określa procedury selekcji w odniesieniu do „personelu kontraktowego do zadań pomocniczych” (art. 3b „Warunków zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich”). Trybunał Sprawiedliwości nie wprowadził zatem formalnych procedur selekcji przy zatrudnianiu na kontrakty krótkoterminowe pracowników zastępujących osoby, które nie mogą wykonywać swoich obowiązków. Przykładowo, w przypadku gdy dział językowy służby tłumaczeń musi znaleźć zastępstwo za tłumaczkę na urlopie macierzyńskim, wybór pracownika kontraktowego zależy od uznaniowej decyzji kierownika danego działu. Brak odpowiednich procedur selekcji dotyczących „personelu kontraktowego do zadań pomocniczych” (na przykład powoływania komisji rekrutacyjnych) powoduje, że stosowane w Trybunale Sprawiedliwości przepisy nie gwarantują w takich przypadkach przestrzegania w pełni wymogów art. 82

11.17. ODPOWIEDZI KOMISJI

W momencie wystąpienia rzeczonego problemu większość danych używanych w naliczaniu wynagrodzeń była przekazywana z systemu Sysper (system zarządzania danymi pracowników — zastąpiony tymczasem systemem Sysper2) do systemu kalkulacji wynagrodzeń NAP.

W dniu 28 grudnia 2006 r. błędnie przeprowadzona korekta danych w systemie Sysper doprowadziła do powstania błędów w przekazanych danych. Tego błędu nie wykazały kontrole *ex ante*, przeprowadzone przed datą zajścia, ani rutynowe mechanizmy kontroli na ostatnim etapie procedury, ze względu na okres wakacyjny i zmniejszoną obsadę kadrową.

Błąd został wykryty w połowie stycznia 2007 r., jednak już po dokonaniu wypłat dla byłych pracowników czasowych. W większości przypadków proces odzyskiwania środków odbywał się bez problemów, na chwilę obecną (lipiec 2008 r.) 9 ze 118 przypadków nie zostało jeszcze sfinalizowanych (łącznie z przypadkami spłat w ratach).

Zaangażowanym służbom przypomniano o konieczności przestrzegania instrukcji operacyjnych dotyczących terminów interwencji dokonywanych na ostatnim etapie procedury oraz skrócono okresy pomiędzy finalnymi kontrolami *ex ante* a ostateczną wypłatą wynagrodzeń.

Zważywszy na wyjątkowe okoliczności przytoczonego incydentu, Komisja uważa że powyższe nie upoważnia do wyciągnięcia wniosku świadczącego o braku wystarczających mechanizmów kontrolnych.

11.19. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Zasadniczo Trybunał Sprawiedliwości zatrudnia pracowników kontraktowych, o których mowa w art. 3b, jedynie w celu zastąpienia urzędników lub członków personelu tymczasowego nieobecnych w pracy z uwagi na urlop macierzyński czy chorobę lub — w sytuacjach wyjątkowych — celem zapewnienia dodatkowego personelu służącego pomocą w okresach wyjątkowego nawału pracy w określonym obszarze jego działalności. Są to zwykle krótkie okresy zatrudnienia. Ponadto większość tych potrzeb dotyczy personelu wyspecjalizowanego (na przykład prawników lingwistów), niezbyt skłonnego do przyjazdu do Luksemburga celem otrzymania zatrudnienia na podstawie krótkotrwałej umowy o pracę.

Te dwa czynniki — krótkotrwałość umów o pracę i występujący często niedobór kwalifikowanych kandydatów — tłumaczą, dlaczego nie wprowadzono dotychczas szczególnych procedur naboru w odniesieniu do zatrudnienia pracowników kontraktowych, o których mowa w art. 3b.

UWAGI TRYBUNAŁU

ust. 1 „Warunków zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich”⁽⁸⁾ oraz tego, że nie powstanie wrażenie nieobiektywnego doboru pracowników.

Nie znamy żadnego przypadku, gdzie można by było stwierdzić, iż decyzja o zatrudnieniu została podjęta w oparciu o nieobiektywne kryteria. Jeśli chodzi w szczególności o zastępowanie prawników lingwistów przebywających na urlopach macierzyńskich w wydziałach tłumaczeń, do którego nawiązuje Trybunał Obrachunkowy, to wszystkie decyzje o zatrudnieniu pracowników kontraktowych, o których mowa w art. 3b, zostały podjęte przez organ upoważniony do zawierania umów (a mianowicie sekretarza Trybunału) na wniosek szefa wydziału po konsultacji z dyrektorem naczelnym Dyrekcji Tłumaczeń. Wdrażano często tworzone ad hoc procedury naboru. Wszyscy pracownicy zatrudnieni do tych zadań pomocniczych spełniali wymogi związane z danym stanowiskiem, gdy chodzi o kwalifikacje prawnicze, znajomość języków obcych i doświadczenie w tłumaczeniu tekstów prawnych.

Trybunał Obrachunkowy

11.20. Trybunał Obrachunkowy jest kontrolowany przez niezależną zewnętrzną firmę audytorską⁽⁹⁾, która sporządziła niezależne sprawozdanie poświadczające w zakresie legalności i prawidłowości wykorzystania zasobów Trybunału oraz procedur kontroli obowiązujących w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2007 r. W sprawozdaniu biegli rewidenci przedstawili swoją opinię, stwierdzając, że „nie zwróciło naszej uwagi nic, co dawałoby nam podstawy, by sądzić, że we wszystkich istotnych aspektach i na podstawie (określonych) kryteriów, a) zasoby przeznaczone na potrzeby Trybunału nie zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem oraz b) stosowane procedury kontroli nie dają niezbędnych gwarancji zapewniających zgodność operacji finansowych z obowiązującymi zasadami i przepisami”. Sprawozdanie opublikowane zostanie w Dzienniku Urzędowym.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

11.21. Z wyjątkiem kwestii wspomnianej w pkt 11.10 kontrola nie dała podstaw do sformułowania istotnych uwag.

Komitet Regionów

11.22. Kontrola nie dała podstaw do sformułowania istotnych uwag.

⁽⁸⁾ „Personel kontraktowy jest wybierany z uwzględnieniem możliwie najszerszej bazy geograficznej, spośród obywateli państw członkowskich oraz bez względu na rasę czy pochodzenie etniczne, poglądy polityczne, filozoficzne lub religijne, wiek, niepełnosprawność, płeć lub orientację seksualną oraz bez względu na stan cywilny lub sytuację rodzinną”.

⁽⁹⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, biegli rewidenci.

UWAGI TRYBUNAŁU

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

11.23. Kontrola nie dała podstaw do sformułowania istotnych uwag.

Europejski Inspektor Ochrony Danych

11.24. Kontrola nie dała podstaw do sformułowania istotnych uwag.

Wnioski ogólne

11.25. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że transakcje leżące u podstaw sprawozdania finansowego w zakresie wydatków wymienionych w pkt 11.1 są wolne od istotnych błędów, a systemy nadzoru i kontroli spełniają wymogi rozporządzenia finansowego.

AGENCJE UNII EUROPEJSKIEJ

11.26. Kontrole agencji i innych organów zdecentralizowanych Unii Europejskiej są przedmiotem specjalnych sprawozdań rocznych, które są publikowane w Dzienniku Urzędowym. W odniesieniu do roku budżetowego 2007 Trybunał skontrolował 27 agencji. Budżety tych agencji w 2007 r. wyniosły w sumie 1 243,5 mln euro. Podstawowe dane dotyczące agencji przedstawione są w **tabeli 11.2**.

11.27. Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń na temat wiarygodności sprawozdań finansowych oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw w odniesieniu do wszystkich skontrolowanych agencji ⁽¹⁰⁾, z wyjątkiem Europejskiego Kolegium Policyjnego ⁽¹¹⁾ oraz Europejskiego Organu Nadzoru GNSS ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Sprawozdania roczne Trybunału na temat sprawozdań finansowych poszczególnych agencji dostępne są na jego stronie internetowej (<http://www.eca.europa.eu>) i zostaną opublikowane w Dzienniku Urzędowym, z wyjątkiem sprawozdania dotyczącego Agencji Dostaw Euratomu.

⁽¹¹⁾ Opinia z zastrzeżeniami w odniesieniu do wiarygodności sprawozdania finansowego oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u jego podstaw.

⁽¹²⁾ Odstąpienie od wyrażenia opinii w odniesieniu do wiarygodności sprawozdania finansowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

SZKOŁY EUROPEJSKIE

11.28. Specjalne sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące Szkół Europejskich (nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym) jest przekazywane Zarządowi i dyrektorom Szkół Europejskich. Budżet Szkół w 2007 r., który wyniósł 240,7 mln euro, był finansowany głównie z dotacji Komisji (129,2 mln euro) oraz z wkładów państw członkowskich (51,9 mln euro) ⁽¹³⁾. Podstawowe dane dotyczące Szkół Europejskich znajdują się w **tabeli 11.3**.

11.29. Trybunał nie stwierdził istotnych błędów, które mogłyby stawiać pod znakiem zapytania wiarygodność zbadanego sprawozdania finansowego, a także legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw.

⁽¹³⁾ Źródło: Ogólny wstęp do budżetu Szkół Europejskich na 2008 r.

Tabela 11.2 — Agencje Unii Europejskiej — Dane podstawowe

Agencje i inne organy zdecentralizowane Unii Europejskiej	Siedziba	Pierwszy rok autonomii finansowej	Budżet ⁽¹⁾ (w mln euro)		Przyznana liczba stanowisk	
			2007	2006	2007	2006
Agencje						
Agencja Dostaw Euratomu	Luksemburg	1960	0,3	0,2	—	—
Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego	Saloniki	1977	17,4	16,8	97	95
Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy	Dublin	1977	20,2	19,8	94	94
Europejska Agencja Ochrony Środowiska	Kopenhaga	1994	35,1	37,1	116	115
Europejska Fundacja Kształcenia	Turyń	1994	25,5	27	100	105
Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii	Lizbona	1995	13,8	13	82	77
Europejska Agencja Leków	Londyn	1994	163,1	139	441	424
Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej	Luksemburg	1995	46,1	40,9	200	189
Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin	Angers	1995	13,4	11,2	42	41
Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego	Alicante	1995	276	211,7	647	675
Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy	Bilbao	1996	14,9	14,1	42	40
Europejska Agencja Praw Podstawowych ⁽²⁾	Wiedeń	1998	14,5	9,4	46	37
Europejska Agencja Odbudowy	Saloniki	2000	250	271	108	108
Europejskie Kolegium Policyjne ⁽³⁾	Bramshill	2006	7,4	5	22,5	22
Eurojust	Haga	2002	18,4	14,7	147	112
Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego	Kolonia	2003	72	65,7	467	328
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu	Lizbona	2003	48,2	44,7	153	132
Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności	Parma	2003	52,2	40,2	300	250
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji	Heraklion	2005	8,3	6,8	44	44
Europejska Agencja Kolejowa ⁽³⁾	Valenciennes	2006	16,6	14,4	116	95
Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób	Sztokholm	2005	28,9	17,1	90	50
Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach ⁽³⁾	Warszawa	2006	42,2	19,2	49	28
Europejski Organ Nadzoru GNSS ⁽³⁾	Bruksela ⁽⁴⁾	2006	7,0	7	39	30
Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa ⁽³⁾	Vigo	2007	5	—	38	
Agencje wykonawcze						
Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności ⁽³⁾	Bruksela	2006	6,9	5,6	35	46
Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego ⁽³⁾	Bruksela	2006	36	29,2	83	75
Agencja Wykonawcza Programu Zdrowia Publicznego ⁽³⁾	Luksemburg	2007	4,1	—	28	—
Ogółem			1 243,5	1 080,7	3 626,5	3 212

⁽¹⁾ Środki na płatności.⁽²⁾ Dawniej Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii.⁽³⁾ Agencja, która uzyskała niezależność finansową w 2006 r.⁽⁴⁾ Siedziba tymczasowa.

Tabela 11.3 — Szkoły Europejskie — Dane podstawowe

Szkoła Europejska	Kraj	Budżet ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (w mln euro)		Dotacja otrzymana od Komisji ⁽²⁾ (w mln euro)		Liczba uczniów ⁽³⁾	
		2007	2006	2007	2006	2007	2006
Biuro	Belgia	9,3	8,8	7,5	7,5	—	—
Luksemburg I	Luksemburg	35,1	34,1	21,1	21,5	3 376	3 285
Luksemburg II	Luksemburg	7,0	6,9	2,9	3,7	897	922
Bruksela I Uccle	Belgia	30,4	27,8	21,0	19,0	3 045	2 954
Bruksela II (Woluwe)	Belgia	29,3	27,6	19,2	18,0	2 893	2 919
Bruksela III (Ixelles)	Belgia	26,2	25,8	16,7	17,0	2 621	2 646
Bruksela IV	Belgia	2,4	—	1,8	—	172	—
Mol	Belgia	11,2	10,9	6,0	6,1	657	654
Varese	Włochy	17,9	16,5	8,8	8,4	1 317	1 317
Karlsruhe	Niemcy	11,9	11,7	3,5	3,4	1 001	964
Monachium	Niemcy	18,9	18,5	0,4	1,0	1 666	1 599
Frankfurt	Niemcy	10,3	10,7	3,8	4,7	978	937
Alicante	Hiszpania	11,3	11,1	4,2	6,0	1 017	990
Bergen	Niderlandy	9,8	10,0	4,6	5,4	554	563
Culham	Zjednoczone Królestwo	11,1	10,8	5,9	5,4	827	832
Ogółem		242,1	231,1	127,4	127,1	21 021	20 582

⁽¹⁾ Całość dochodów i wydatków zgodnie z budżetem poszczególnych Szkół Europejskich i biura, wraz ze wszystkimi zmianami budżetów przyjętych pierwotnie.

⁽²⁾ Źródło: Szkoły Europejskie, końcowe sprawozdanie finansowe za rok 2007.

⁽³⁾ Źródło: Roczne sprawozdanie Sekretarza Generalnego dla Zarządu Szkół Europejskich za 2007 r.

Uwaga: Różnice w sumach wynikają z zaokrągleń.

ZAŁĄCZNIK 11.1

Wyniki badania transakcji związanych z wydatkami administracyjnymi oraz niektórymi wydatkami operacyjnymi ⁽¹⁾

Szacunkowy odsetek transakcji obarczonych błędem, obliczony na podstawie próby	7 %
Poziom błędu	poniżej 2 %

⁽¹⁾ Tabela nie zawiera danych dotyczących agencji i Szkół Europejskich.

Działania podjęte w związku z uwagami zawartymi w sprawozdaniach rocznych za lata ubiegłe

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi
Zwrot kosztów zakwaterowania ponoszonych w trakcie wyjazdu służbowego Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 9.6 i sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 10.7. Zmieniony regulamin pracowniczy, który wszedł w życie 1 maja 2004 r. stanowi, że koszty zakwaterowania poniesione w trakcie podróży służbowej podlegają zwrotowi do wysokości kwoty maksymalnej ustalonej dla każdego państwa, na podstawie dokumentów poświadczających (art. 13 załącznika VII do regulaminu pracowniczego). Wbrew tej zasadzie, wszystkie instytucje poza Trybunałem Sprawiedliwości, Trybunałem Obrachunkowym oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich w swoich regulaminach wewnętrznych ustanowiły kwotę ryczałtową w wysokości od 30 % do 60 % maksymalnej dozwolonej kwoty, wypłacaną pracownikom, którzy nie przedstawili żadnych dowodów poniesionych kosztów związanych z zakwaterowaniem.	Od tego czasu Rada, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów dokonały zmian w swoich regulaminach wewnętrznych, aby zapewnić zgodność z regulaminem pracowniczym.	Parlament i Komisja powinny dokonać zmian w swoich regulaminach wewnętrznych, tak aby w zakresie zwrotu kosztów zakwaterowania ponoszonych w trakcie podróży służbowych zapewnić zgodność z regulaminem pracowniczym, który został zmieniony na podstawie wniosku Komisji zatwierdzonego przez Parlament.	Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego Parlament Europejski znajduje się w szczególnej sytuacji w porównaniu z innymi instytucjami, gdyż bardzo wielu pracujących w nim urzędników musi podróżować między Brukselą, Luksemburgiem i Strasburgiem w ramach wykonywania swoich normalnych obowiązków. Tego rodzaju przemieszczanie się między trzema miejscami pracy stanowi 91 % podróży służbowych w PE i 88 % wydatków na podróże służbowe. Stosowanie systemu ryczałtowego w przypadku pracowników przemieszczających się między trzema miejscami pracy jest zatem praktycznym sposobem rozsądnego zarządzania finansami. W przypadku podróży służbowych do miejsc innych niż trzy miejsca pracy zwrotu dokonuje się na podstawie dokumentów poświadczających, zgodnie z przepisami Regulaminu pracowniczego. Od czasu sformułowania przez Trybunał poprzednich uwag dotyczących przepisów Parlamentu w zakresie podróży służbowych audytor wewnętrzny instytucji przeprowadził audit systemu podróży służbowych. Wnioski zawarte w tym sprawozdaniu przyczynią się do opracowania wielu propozycji zmian, o które wnioskować będzie sekretarz generalny. Odpowiedzi Komisji Wytyczne dotyczące podróży służbowych zostały zweryfikowane w celu uwzględnienia uwag Trybunału. Przyjęcie powyższych wytycznych uległo opóźnieniu ze względu na zgłoszenie zastrzeżeń przez reprezentację pracowników. Kwestie w nich poruszone zostały ostatecznie rozwiązane. Obecny termin przyjęcia jest przewidziany najpóźniej na wrzesień 2008 r.
Dodatki na pomoc parlamentarną dla posłów do Parlamentu Europejskiego Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 10.10–10.12. Ponieważ większa część kwot wypłaconych posłom do PE z tytułu dodatków na pomoc parlamentarną nie została następnie właściwie uzasadniona za pomocą odpowiednich dokumentów stanowiących dowód wydatków poniesionych w imieniu posłów, Trybunał jest zdania, że brakuje odpowiedniej dokumentacji poświadczającej, że posłowie rzeczywiście skorzystali z usług jednego lub więcej asystentów oraz że obowiązki lub usługi wymienione w umowach podpisanych przez posłów zostały rzeczywiście wykonane. Prezydium powinno podjąć działania w celu otrzymania dokumentów uważanych za niezbędne do udowodnienia, że poniesione wydatki były uzasadnione. Jeżeli dokumenty te nie zostaną przedstawione w rozsądnym terminie, należy podjąć odpowiednie działania, takie jak zawieszenie płatności i/lub wydanie nakazów odzyskania środków w odniesieniu do nieuzasadnionych kwot.	W dniu 13 grudnia 2006 r. Prezydium zmieniło zasady dotyczące dodatków na pomoc parlamentarną dla posłów. Według nowych zasad, które mają zastosowanie do dodatków wypłaconych w 2006 i 2007 r., nie wymaga się już od posłów przedstawienia faktur i rachunków wydanych przez płatników i usługodawców; mają one być jednak przez nich przechowywane. W zamian wymaga się od posłów przedstawienia kopii „rozliczenia wydatków” oraz „rozliczenia faktur”, wydanych przez płatników i usługodawców. Na spotkaniu 10 grudnia 2007 r. Prezydium zadecydowało, że za okres od lipca 2004 r. do końca 2005 r. przedstawienie „rozliczenia wydatków” i „rozliczenia faktur” również będzie wystarczające. Do czasu zakończenia przez Trybunał kontroli za 2007 r., przedstawiono zdecydowaną większość dokumentów uzasadniających wydatki z 2006 i 2007 r. i zostały one zatwierdzone przez administrację Parlamentu. Odnotowano również postęp w zakresie zbierania dokumentów dotyczących wydatków z lat 2004 i 2005. Wewnętrzny audytor Parlamentu Europejskiego zakończył w 2008 r. kontrolę w zakresie dodatków na pomoc parlamentarną i poinformował o uchybieniach w tym obszarze. W rezolucji z 22 kwietnia 2008 r. w sprawie udzielenia absolutorium za rok budżetowy 2006 Parlament wezwał swoją administrację do stosowania przepisów w sposób prawidłowy i konsekwentny oraz do poprawy procedur wykonawczych i komunikacji z posłami do PE. W tej samej rezolucji Parlament odnotował również, że Prezydium udzieliło Sekretarzowi Generalnemu mandatu do nawiązania kontaktu z Komisją i Radą w celu ustanowienia nowego zestawu zasad, a także zobowiązało grupę roboczą do oceny działania obecnych przepisów i przedstawienia propozycji niezbędnych zmian.	Parlament powinien:	

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi
		— dopilnować, by wszyscy posłowie do PE wywiązywali się z obowiązku przedstawienia kopii „rozliczenia wydatków” oraz „rozliczenia faktur” za każdy rok, — dodatkowo wzmocnić kontrole w zakresie dodatków na pomoc parlamentarną, w tym prowadzenie losowych kontroli faktur będących w posiadaniu posłów, — podjąć działania, aby mieć pewność, że w przypadku nieprzedstawienia wystarczającej dokumentacji wykazującej, że opłacone usługi zostały wykonane, podjęte zostaną odpowiednie działania, takie jak zawieszenie płatności i/lub wydanie nakazów odzyskania środków w odniesieniu do nieuzasadnionych kwot, — w dalszym ciągu rozwijać ramy prawne stosowane w zakresie dodatków na pomoc parlamentarną, aby uporać się ze stwierdzonymi w nich uchybieniami.	Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego — Administracja nie szczędzi wysiłków, aby dokumenty dotyczące rozliczenia kosztów pomocy parlamentarnej były przedkładane zgodnie z przepisami. W lutym i w marcu 2008 r. do wszystkich posłów, których dotyczyła ta sprawa, rozesłano pismo zawierające listę nazwisk asystentów i kwoty do uregulowania oraz wyznaczające na dzień 31 maja 2008 r. ostateczną datę przedłożenia dokumentów dotyczących lat budżetowych 2004 i 2005. W kwietniu do wszystkich posłów, których dotyczy ta sprawa, przesłano pierwsze upomnienie w sprawie roku rozliczeniowego 2007. Pod koniec czerwca wszyscy posłowie, którzy nie przedłożyli dokumentów lub przedłożyli dokumentację niekompletną dotyczącą jednego ww. roku lub kilku lat, otrzymali upomnienie od administracji podpisane przez sekretarza generalnego. W przypadku posłów, którzy nie zastosowali się do ostatniego upomnienia, płatności na rzecz ich asystentów zostaną zawieszone lub wszczęta zostanie procedura zwrotu, przewidziana w art. 27 ust. 3 przepisów dotyczących zwrotu kosztów oraz diet posłów. Rozliczenie wydatków na pomoc parlamentarną za rok 2006 zostało zakończone. We wszystkich przypadkach brakującej lub niekompletnej dokumentacji (0,2 % wydatków) prowadzona jest procedura zwrotu. Podobnie stanie się w przypadku lat, których rozliczenie właśnie trwa (lipiec-grudzień 2004 r., 2005 i 2007 r.). W trakcie kontroli ex post przeprowadzanej przez służby zarządzające płatnościami pod koniec 2007 r. okazało się, że w bardzo niewielu przypadkach brakowało wymaganego zaświadczenia dotyczącego ubezpieczenia społecznego. Zgodnie z art. 14 ust. 5 lit. a) przepisów dotyczących zwrotu kosztów oraz diet posłów odpowiednie płatności zawieszono we wszystkich przypadkach przedłożenia niekompletnej dokumentacji w terminie, o którym zainteresowanych posłów poinformowano. W przypadku lat rozliczeniowych 2004 i 2005 dokumenty poświadczające przesłane przez posłów do dnia 12 września 2008 r. obejmują odpowiednio 99,45 i 99,33 % dokonanych płatności. W przypadku roku 2007 odsetek ten wynosi 99,63 %. W przypadku trzech omawianych lat łącznie i na obecnym etapie rozpatrywania dokumentów poświadczających przez odpowiednie służby można stwierdzić, że dokumenty przyjęte jako stosowne poświadczenie kosztów obejmują około 91 % dokonanych płatności. Część otrzymanych dokumentów jest jeszcze rozpatrywana, a w odniesieniu do innej partii poproszono o udzielenie dodatkowych informacji. Zaktualizowane dane zostaną przesłane Trybunałowi przed upływem terminu wyznaczonego na dzień 15 października 2008 r. — Prezydium zostało poinformowane o zasadzie przeprowadzania częstszych i dokładniejszych kontroli w oparciu o kontrole losowe, po upływie terminu wyznaczonego w ostatnim upomnieniu. — Jeżeli chodzi o rok 2006, od początku roku 2008 sekretarz generalny wysyłał pisma do ok. dwunastu posłów, informując ich o wszczęciu procedury zwrotu przewidzianej w art. 27 ust. 3 przepisów dotyczących zwrotu kosztów oraz diet posłów z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących kosztów pomocy parlamentarnej oraz nakazał zawieszenie płatności w ok. dziesięciu przypadkach. — W dniu 10 marca 2008 r. Prezydium — stosując się do zalecenia Konferencji Przewodniczących — zobowiązało sekretarza generalnego do zapewnienia spójnego stosowania i wdrażania wewnętrznych przepisów Parlamentu Europejskiego dotyczących zwrotu wydatków na pomoc parlamentarną, upoważniło sekretarza generalnego do nawiązywania kontaktu z Komisją i Radą w celu ustanowienia nowych zasad, a także zleciło grupie roboczej ocenę funkcjonowania obecnych przepisów i przedstawienie propozycji niezbędnych zmian. W dniu 9 lipca, w ramach procedury przyjmowania środków wykonawczych do Statutu posła, Prezydium przyjęło nowe zasady oparte na zaleceniach grupy roboczej.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi
<i>Dodatkowy system emerytalny dla posłów do Parlamentu Europejskiego</i> Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, tabela 10.2: W ramach systemu należy ustanowić jasne przepisy określające zobowiązania i zakres odpowiedzialności Parlamentu Europejskiego i ubezpieczonych posłów w przypadku deficytu.	Nie ustanowiono odpowiednich przepisów określających zobowiązania i zakres odpowiedzialności Parlamentu Europejskiego i ubezpieczonych posłów w przypadku deficytu.	Należy ustanowić odpowiednie przepisy określające zobowiązania i zakres odpowiedzialności Parlamentu Europejskiego i ubezpieczonych posłów w przypadku deficytu.	Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego Wobec deficytu aktuarialnego, który pod koniec 2004 r. wynosił 43 765 745 EUR, na posiedzeniu w dniu 30 listopada 2005 r. Prezydium omówiło kwestię związane z zarządzaniem dodatkowym dobrowolnym systemem emerytalnym dla posłów. Prezydium zatwierdziło przy tej okazji wnioski grupy roboczej dotyczące funduszu emerytalnego, tzn.: — przyjęcie poprawki do przepisów dotyczących zwrotu kosztów oraz diet posłów mającej na celu podniesienie od dnia 1 stycznia 2006 r. całkowitej składki z 39 % do 45 %, — zobowiązanie grupy roboczej do przedstawienia — na podstawie niezależnego badania aktuarialnego — sprawozdania na temat sytuacji finansowej funduszu po zatwierdzeniu Statutu posła, — zobowiązanie się do podjęcia — w ramach wprowadzania w życie nowego Statutu posła — niezbędnych kroków gwarantujących wypłacanie dodatkowych świadczeń emerytalnych po wejściu w życie nowego statutu w 2009 r., — odnotowanie faktu, iż po zatwierdzeniu ww. środków możliwe będzie opracowanie konwencji określającej zobowiązania i zakres odpowiedzialności funduszu i Parlamentu, zgodnie z propozycją Trybunału Obrachunkowego. Jak wynika z planu środków, przyjętego przez Prezydium w dniu 30 listopada 2005 r., dopiero „po zatwierdzeniu ww. środków możliwe będzie opracowanie konwencji określającej zobowiązania i zakres odpowiedzialności funduszu i Parlamentu, zgodnie z propozycją Trybunału Obrachunkowego”. Zgodnie z tą strategią pod koniec 2007 r. ukończono badanie aktuarialne, zlecone przez Parlament, i przekazano je grupie roboczej Prezydium, której zadaniem jest opracowanie środków wykonawczych do Statutu posła. Artykuł 77 projektu środków wykonawczych dotyczy sytuacji funduszu emerytalnego. Podczas posiedzenia w dniu 19 maja 2008 r. Prezydium podjęło decyzję o odejściu od systemu potrącania składek posłów z dodatku na koszty ogólne. Przed przerwą letnią sekretarz generalny przesłał komunikat informujący członków funduszu emerytalnego o zmianie w procedurze. W dniu 9 lipca 2008 r. Prezydium zatwierdziło środki wykonawcze, co umożliwia przejście do kolejnego etapu. Na podstawie zapisów w tych środkach, które dotyczą przyszłości funduszu emerytalnego, rozpoczną się negocjacje w celu zawarcia konwencji określającej zobowiązania i zakres odpowiedzialności funduszu i Parlamentu, które zakończą się prawdopodobnie na początku przyszłego roku.
<i>Dokonywane przez Radę wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany dodatkowy urlop wypoczynkowy</i> Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 9.18 i sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, tabela 10.2: W Radzie urzędnik, który nie wykorzystał dodatkowego urlopu wypoczynkowego, przyznanego przed 31 grudnia 1997 r., po przejściu na emeryturę otrzymuje stosowną wypłatę z tytułu tego urlopu, jako rekompensatę za godziny nadliczbowe. Płatności takie są niezgodne z art. 56 regulaminu pracowniczego, ponieważ pracownicy kategorii A i B nie są uprawnieni do rekompensaty za godziny nadliczbowe.	Sekretariat Generalny podjął działania w celu stopniowej eliminacji nagromadzonego urlopu wyrównawczego dla pracowników kategorii A i B, przyznanego przed 31 grudnia 1997 r., jednak w 2007 r. wciąż dokonywano wypłat ekwiwalentu za niewykorzystany dodatkowy urlop wypoczynkowy.	Należy zaprzestać wypłat ekwiwalentu za niewykorzystany dodatkowy urlop wypoczynkowy.	Odpowiedzi Rady Jak wskazano w odpowiedziach na sprawozdania sporządzane w zeszłych latach przez Trybunał Obrachunkowy, Sekretariat Generalny Rady jest świadomy stanowiska zajmowanego przez Trybunał w odniesieniu do płatności za niewykorzystany urlop wyrównawczy nagromadzony przed dniem 31 grudnia 1997 r. i w pełni zgadza się z uwagami Trybunału, w których podkreśla on potrzebę możliwie najszybszego zakończenia trwającego obecnie procesu weryfikacji. Jak zauważył Trybunał, przygotowany został system mający na celu całkowitą eliminację nagromadzonego urlopu do 2009 roku. W związku z tym Sekretariat Generalny przypomina wyrażoną już opinię, że dalsze wykorzystanie systemu stopniowej eliminacji nagromadzonego urlopu do ostatecznego terminu w 2009 r. jest nieuniknioną konsekwencją obowiązku poszanowania nabytych praw, jak również podstawowych zasad europejskiego prawa uzasadnionych oczekiwań i równego traktowania. Ponadto Sekretariat Generalny przypomina, że już w 1997 r. podjął kroki mające na celu zapobieżenie ponownemu powstaniu takiej sytuacji w przyszłości. Sekretariat Generalny przyjął również decyzję zapobiegającą dokonywaniu wszelkich pozostałych płatności związanych z urlopem wyrównawczym w momencie przejścia na emeryturę. Należy również zauważyć, że Sekretariat Generalny zamierza zakończyć prace mające na celu eliminację w 2009 r. wszelkich rekompensat o charakterze pozafinansowym, ponieważ pozostają one w sprzeczności z art. 56 regulaminu pracowniczego.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi
<i>Monitoring dodatków rodzinnych sprawowany przez Komisję</i> Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 10.12 i sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, tabela 10.2: Od pracowników otrzymujących dodatek na gospodarstwo domowe, a nieposiadających dzieci pozostających na ich utrzymaniu, nie wymaga się regularnego uaktualniania informacji. Nie istniały dowody, że 676 z 1 605 pracowników Komisji zatrudnionych w Brukseli, których dotyczy ta kwestia, zostało poproszonych o potwierdzenie lub uaktualnienie ich początkowych deklaracji. Nie prowadzono także wystarczających kontroli przypadków ewentualnego otrzymywania krajowego dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu; w razie potwierdzenia istnienia takiego dodatku, należałoby odpowiednio zmniejszyć dodatki wypłacane zgodnie z regulaminem pracowniczym. W 2006 r. Komisja zbadała 231 z 676 przypadków, a w ciągu kolejnych dwóch lat zamierza zbadać pozostałe.	Monitorowanie różnego rodzaju dodatków wciąż opiera się głównie na informacjach dostarczanych dobrowolnie przez pracowników. W lutym 2008 r. wciąż istniały 703 przypadki, w których ostatnią kontrolę przeprowadzono przed 2005 r., co stanowi 37 % zatrudnionych w Brukseli pracowników otrzymujących dodatek na gospodarstwo domowe, a nieposiadających dzieci na utrzymaniu.	Komisja musi podjąć dalsze działania w celu regularnej kontroli dodatków rodzinnych.	Odpowiedzi Komisji <i>Status priorytetowy ma na chwilę obecną weryfikacja prawa do dodatków na gospodarstwo domowe. Aby nadrobić zaległości powstałe w procesie weryfikacji, od maja 2008 r. zadanie to zostało powierzone specjalnie do tego celu wyznaczonemu pracownikowi. Równocześnie następuje weryfikacja dodatków na gospodarstwo domowe otrzymanych z innych źródeł przez te same osoby i w razie konieczności kwoty te korygowane są z mocą wsteczną. W następnej kolejności przewiduje się weryfikację osób, które mogą potencjalnie uzyskiwać dotychczas niekontrolowane dodatki z innych źródeł.</i>

ZAŁĄCZNIK I

Informacje finansowe dotyczące budżetu ogólnego

SPIS TREŚCI

PODSTAWOWE INFORMACJE NA TEMAT BUDŻETU

1. Powstanie budżetu
2. Podstawa prawna
3. Zasady budżetowe określone w traktatach i rozporządzeniu finansowym
4. Zawartość i struktura budżetu
5. Finansowanie budżetu (dochody budżetowe)
6. Rodzaje środków budżetowych
7. Wykonanie budżetu
 - 7.1. Odpowiedzialność za wykonanie budżetu
 - 7.2. Wykonanie w zakresie dochodów
 - 7.3. Wykonanie w zakresie wydatków
 - 7.4. Skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu oraz ustalenie salda roku budżetowego
8. Prezentacja sprawozdania finansowego
9. Kontrola zewnętrzna
10. Absolutorium i dalsze postępowanie

NOTY WYJAŚNIAJĄCE

Źródła danych finansowych

Jednostka monetarna

Skróty i symbole

WYKRESY

PODSTAWOWE INFORMACJE NA TEMAT BUDŻETU

1. POWSTANIE BUDŻETU

Budżet zawiera wydatki Wspólnoty Europejskiej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom). Zawiera on również wydatki administracyjne związane ze współpracą w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, a także wszelkie inne wydatki, których umieszczenie w budżecie Rada uzna za konieczne dla realizowania tych polityk.

2. PODSTAWA PRAWNA

Budżet podlega postanowieniom finansowym traktatów rzymskich ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (art. 268–280 Traktatu WE oraz 171–183 Traktatu EWEA), a także rozporządzeniom finansowym ⁽³⁾.

3. ZASADY BUDŻETOWE OKREŚLONE W TRAKTATACH I ROZPORZĄDZENIU FINANSOWYM

Wszystkie dochody i wydatki Wspólnot muszą być zawarte w jednym budżecie (jednolitość i rzetelność). Budżet jest uchwalany na okres jednego roku budżetowego (jednoroczność). Jest równoważny pod względem dochodów i wydatków (równowaga). Rozliczenia są przygotowywane, wykonywane i przedstawiane w euro (jednostka rozliczeniowa). Dochody są wykorzystywane bez ich rozróżniania do finansowania całości wydatków i są, podobnie jak wydatki, uwzględnione w pełnej wysokości w budżecie, a następnie w sprawozdaniu finansowym, bez dokonywania między nimi jakichkolwiek korekt (uniwersalność). Środki przeznaczone są na poszczególne cele w ramach tytułów i rozdziałów; rozdziały dzielą się na artykuły i pozycje (specyfikacja). Środki budżetowe muszą być wykorzystywane zgodnie z zasadami oszczędności, skuteczności i wydajności (należyte zarządzanie finansami). Budżet jest ustanawiany i wykonywany, a rozliczenia przedstawiane z zachowaniem zasady przejrzystości (przejrzystość). Od tych głównych zasad istnieją pewne drobne wyjątki.

4. ZAWARTOŚĆ I STRUKTURA BUDŻETU

Budżet składa się ze skróconego zestawienia dochodów i wydatków oraz sekcji podzielonych na zestawienia dochodów i wydatków każdej instytucji. Istnieje dziewięć sekcji: sekcja I — Parlament; sekcja II — Rada; sekcja III — Komisja; sekcja IV — Trybunał Sprawiedliwości; sekcja V — Trybunał Obrachunkowy; sekcja VI — Komitet Ekonomiczno-Społeczny; sekcja VII — Komitet Regionów i sekcja VIII — Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich oraz sekcja IX — Europejski Inspektor Ochrony Danych.

W ramach każdej sekcji, dochody i wydatki są uporządkowane w liniach budżetowych (tytuły, rozdziały, artykuły oraz ewentualnie pozycje), według ich rodzaju bądź przeznaczenia.

5. FINANSOWANIE BUDŻETU (DOCHODY BUDŻETOWE)

Podstawą finansowania budżetu są w głównej mierze zasoby własne Wspólnot: zasoby własne oparte na DNB; zasoby własne oparte na VAT; cła; opłaty rolne, opłaty wyrównawcze od cukru i izoglukozy ⁽⁴⁾.

Poza zasobami własnymi istnieją także inne, marginalne dochody (zob. **wykr. 1**).

6. RODZAJE ŚRODKÓW BUDŻETOWYCH

Aby pokryć prognozowane wydatki, w budżecie rozróżnia się następujące rodzaje środków budżetowych:

a) środki różnicowane (ŚZR) przeznaczone są na finansowanie działań wieloletnich w pewnych obszarach budżetowych. Składają się one ze środków na zobowiązania (SZ) i środków na płatności (SP):

— środki na zobowiązania pozwalają na zaciągnięcie zobowiązań prawnych w ciągu danego roku budżetowego na działania realizowane w trakcie kilku lat budżetowych;

⁽¹⁾ Traktat rzymski (25 marca 1957 r.): Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG).

⁽²⁾ Traktat rzymski (25 marca 1957 r.): Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom).

⁽³⁾ Głównie rozporządzenie finansowe (FINREG) z dnia 25 czerwca 2002 r. (Dz.U. L 248 z 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Głównie akty prawne dotyczące zasobów własnych: decyzja Rady nr 2007/436/WE z dnia 7 czerwca 2007 r. (Dz.U. L 163 z 23.6.2007); decyzja Rady nr 2000/597/WE, Euratom z dnia 29 września 2000 r. (Dz.U. L 253 z 7.10.2000); rozporządzenie Rady nr 1150/2000 (WE, Euratom) z dnia 22 maja 2000 r. (Dz.U. L 130 z 31.5.2000); rozporządzenie Rady nr 1553/89 (WE, Euratom) z dnia 29 maja 1989 r. (Dz.U. L 155 z 7.6.1989); szósta dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r., wspólny system VAT: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.U. L 145 z 13.6.1977); dyrektywa Rady nr 89/130/EWG, Euratom, z dnia 13 lutego 1989 r., w sprawie harmonizacji obliczania dochodu narodowego brutto (Dz.U. L 49 z 21.2.1989), rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych (Dz.U. L 181 z 19.7.2003).

— środki na płatności pozwalają finansować wydatki wynikające ze zobowiązań zawartych w trakcie roku budżetowego oraz poprzednich lat;

b) środki niezróżnicowane (ŚNZ) pozwalają zapewnić zaciągnięcie zobowiązań i zrealizowanie płatności związanych z działaniami jednorocznymi w trakcie każdego roku budżetowego.

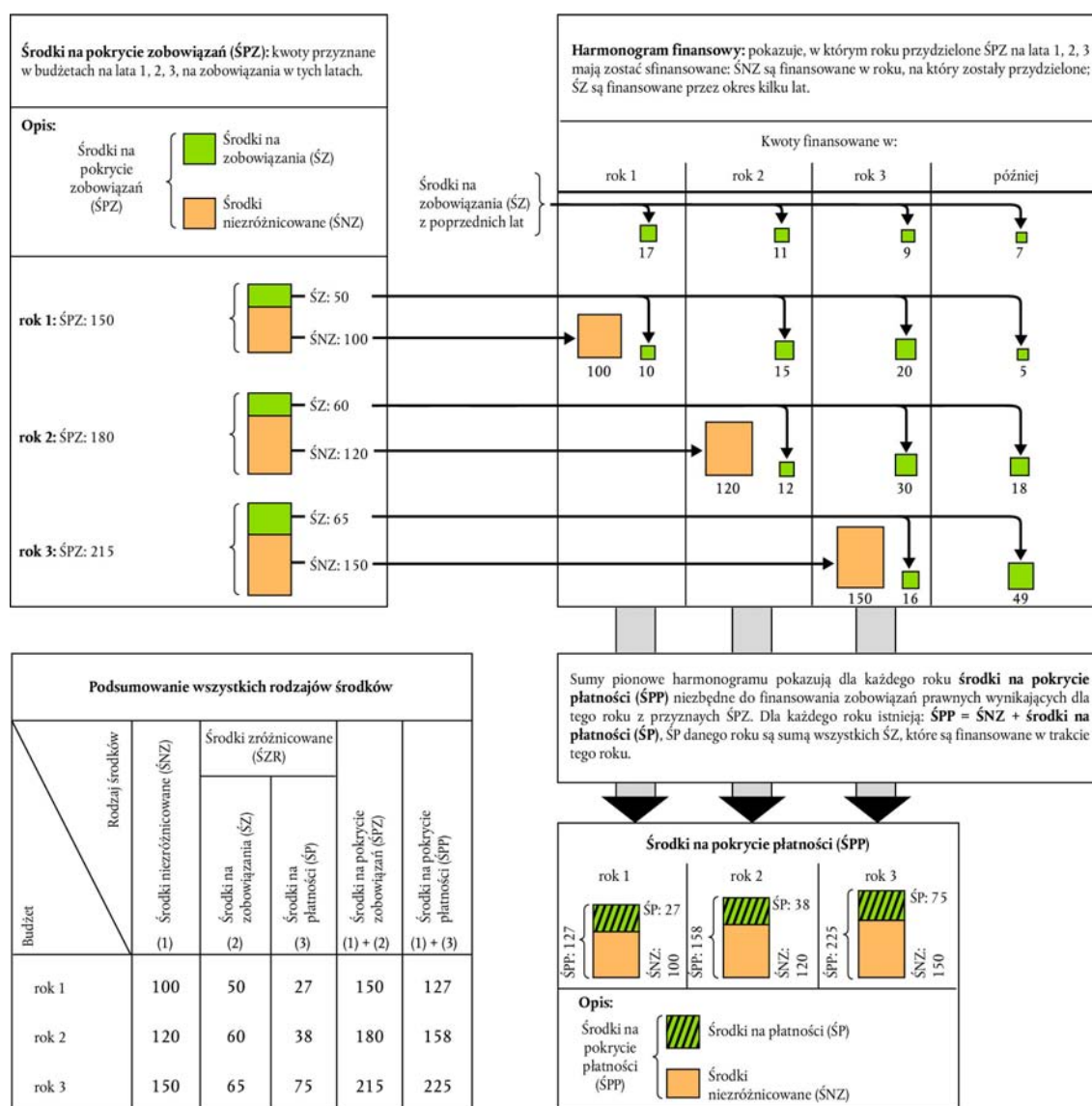
Dlatego też dla każdego roku budżetowego należy ustanowić dwie sumy:

a) suma środków na pokrycie zobowiązań (ŚPZ) ⁽⁵⁾ = środki niezróżnicowane (ŚNZ) + środki na zobowiązania (ŚZ) ⁽⁵⁾;

b) suma środków na pokrycie płatności (ŚPP) ⁽⁵⁾ = środki niezróżnicowane (ŚNZ) + środki na płatności (ŚP) ⁽⁵⁾;

Dochody budżetowe służą do pokrycia łącznych środków na pokrycie płatności. Środki na zobowiązania nie muszą być pokrywane z dochodów.

Uproszczony schemat przedstawiony poniżej (kwoty fikcyjne) pokazuje wpływ wymienionych rodzajów środków na każdy rok budżetowy.



⁽⁵⁾ Należy podkreślić różnicę między „środkami na pokrycie zobowiązań” a „środkami na zobowiązania”, a także między „środkami na pokrycie płatności” a „środkami na płatności”. Wyrażenia „środki na zobowiązania” i „środki na płatności” są używane wyłącznie w kontekście środków zróżnicowanych.

7. WYKONANIE BUDŻETU

7.1. Odpowiedzialność za wykonanie budżetu

Komisja wykonuje budżet na własną odpowiedzialność zgodnie z rozporządzeniem finansowym oraz w granicach przydzielonych środków; nadaje też innym instytucjom uprawnienia niezbędne do wykonania sekcji budżetu odnoszącej się do każdej z nich ⁽⁶⁾. Rozporządzenie finansowe określa procedury wykonawcze, a zwłaszcza zadania urzędników zatwierdzających, księgowych, administratorów środków zaliczkowych oraz audytorów wewnętrznych instytucji. W dwóch najważniejszych obszarach wydatków (EFGR oraz fundusze strukturalne) zarządzanie funduszami wspólnotowymi jest dzielone między Wspólnoty i państwa członkowskie.

7.2. Wykonanie w zakresie dochodów

Prognozowane dochody są wpisane do budżetu z zastrzeżeniem ewentualnych zmian wprowadzonych budżetami korygującymi.

Wykonanie budżetu w zakresie dochodów polega na ustaleniu należności i egzekucji dochodów należnych Wspólnotom (zasoby własne i inne dochody). Wykonanie to podlega szczególnym postanowieniom ⁽⁷⁾. Faktyczne dochody danego roku budżetowego są określone jako suma kwot pobranych z tytułu należności ustalonych podczas bieżącego roku budżetowego oraz kwot z tytułu należności, które pozostają do pobrania z poprzednich lat budżetowych.

7.3. Wykonanie w zakresie wydatków

Prognozowane wydatki są wpisane do budżetu.

Wykonanie budżetu w zakresie wydatków, czyli ewolucję i wykorzystanie środków można podsumować następująco:

a) środki na pokrycie zobowiązań:

- i) *ewolucja środków*: całość środków na pokrycie zobowiązań dostępnych w trakcie roku budżetowego składa się z następujących elementów: budżet początkowy (ŚNZ + ŚZ) + budżety korygujące + dochody przeznaczone na określony cel + przesunięcia środków + środki na zobowiązania przeniesione z poprzedniego roku budżetowego + środki przeniesione nieautomatycznie z poprzedniego roku budżetowego, na które nie podjęto zobowiązań + środki na zobowiązania z poprzednich lat uwolnione i ponownie udostępnione;
- ii) *wykorzystanie środków*: ostateczne środki na pokrycie zobowiązań są dostępne w trakcie roku budżetowego na zaciągnięcie zobowiązań (wykorzystane środki na pokrycie zobowiązań = kwota zaciągniętych zobowiązań);
- iii) *przeniesienie środków z jednego roku budżetowego na następny*: niewykorzystane środki z danego roku budżetowego mogą zostać przeniesione na następny, na mocy decyzji podjętej przez daną instytucję. Środki dostępne z tytułu dochodów przeznaczonych na określony cel podlegają przeniesieniu automatycznie;
- iv) *wygasanie środków*: saldo wygasa;

b) środki na pokrycie płatności:

- i) *ewolucja środków*: całość środków na pokrycie płatności dostępnych w trakcie roku budżetowego składa się z następujących elementów: budżet początkowy (ŚNZ + ŚP) + budżety korygujące + dochody przeznaczone na określony cel + przesunięcia środków + środki przeniesione z poprzedniego roku budżetowego w formie przeniesień automatycznych lub nieautomatycznych;
- ii) *wykorzystanie środków z danego roku budżetowego*: środki na pokrycie płatności są dostępne w trakcie roku budżetowego na dokonywanie płatności. Nie uwzględniają one środków przeniesionych z poprzedniego roku budżetowego (wykorzystane środki na pokrycie płatności = kwota płatności dokonanych ze środków z danego roku budżetowego);
- iii) *przeniesienie środków z jednego roku budżetowego na następny*: niewykorzystane środki z danego roku budżetowego mogą zostać przeniesione na następny, na mocy decyzji podjętej przez daną instytucję. Środki dostępne z tytułu dochodów przeznaczonych na określony cel podlegają przeniesieniu automatycznie;

⁽⁶⁾ Zob. art. 274 Traktatu WE, art. 179 Traktatu EWEA i art. 50 FINREG.

⁽⁷⁾ Zob. art. 69–74 FINREG i rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000.

- iv) *wygasanie środków*: saldo wygasa;
- v) *suma płatności dokonanych w trakcie roku budżetowego*: płatności w ramach środków na pokrycie płatności z danego roku budżetowego + płatności w ramach środków na pokrycie płatności przeniesionych z poprzedniego roku budżetowego;
- vi) *faktyczne wydatki poniesione w ramach danego roku budżetowego*: wydatki w skonsolidowanym sprawozdaniu z wykonania budżetu (zob. pkt 7.4) = płatności w ramach środków na pokrycie płatności z danego roku budżetowego + środki na pokrycie płatności przeniesione na następny rok budżetowy;

7.4. Skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu oraz ustalenie salda roku budżetowego

Skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu jest sporządzane po zamknięciu każdego roku budżetowego. Określa ono saldo roku budżetowego, które ujmuje się w budżecie na kolejny rok budżetowy za pomocą budżetu korygującego.

8. PREZENTACJA SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO

Sprawozdanie finansowe za dany rok budżetowy przedstawiane jest Parlamentowi, Radzie i Trybunałowi Obrachunkowemu; sprawozdanie to zawiera sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z wykonania budżetu, a także sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami. Wstępna wersja sprawozdania finansowego przekazywana jest najpóźniej 31 marca kolejnego roku; wersja ostateczna sprawozdania finansowego wymagana jest na 31 lipca tego roku.

Roczne sprawozdanie finansowe za rok 2007 jest trzecim sprawozdaniem, które zostało sporządzone z zastosowaniem zasad rachunkowości memoriałowej, wprowadzonych przez Wspólnoty Europejskie w 2005 r. W 2007 r. uaktualnione zostało także rozporządzenie finansowe mające zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, a jego nowa wersja zaczęła obowiązywać od 1 maja 2007 r.

Należy podkreślić, że w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym za 2007 r.:

- aktywa ogółem wzrosły z 67 332 mln euro w 2006 r. do 75 720 mln euro, podczas gdy pasywa ogółem wzrosły z 131 550 mln euro do 131 646 mln euro. Różnica między aktywami a pasywami zostanie w krótkiej perspektywie czasu sfinansowana z przyznanych już środków budżetowych, bądź też, w dłuższej perspektywie, jej sfinansowanie zostanie zagwarantowane przez państwa członkowskie,
- dodatni wynik ekonomiczny wzrósł w ciągu roku z 197 mln euro w 2006 r. do 10 120 mln euro w roku 2007.

9. KONTROLA ZEWNĘTRZNA

Od 1977 r. zewnętrzną kontrolę nad budżetem sprawuje Trybunał Obrachunkowy Wspólnot Europejskich⁽⁸⁾. Trybunał Obrachunkowy bada rozliczenia wszystkich dochodów i wydatków budżetowych. Trybunał dostarcza Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności rozliczeń, a także legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Trybunał bada także legalność i prawidłowość dochodów i wydatków oraz upewnia się co do należytego zarządzania finansami. Kontrole mogą zostać przeprowadzone przez zamknięciem danego roku budżetowego; są przeprowadzane na podstawie dokumentów oraz, jeżeli zachodzi taka konieczność, na miejscu w instytucjach Wspólnot, w państwach członkowskich oraz państwach trzecich. Trybunał Obrachunkowy sporządza sprawozdanie roczne dotyczące każdego roku budżetowego; ponadto może przedstawić w każdej chwili swoje uwagi w poszczególnych kwestiach oraz wydawać opinie na wniosek każdej instytucji Wspólnoty.

10. ABSOLUTORIUM I DALSZE POSTĘPOWANIE

Od 1977 r. stosuje się następujące postanowienia⁽⁹⁾: do 30 kwietnia drugiego roku następującego po danym roku budżetowym Parlament, na zalecenie Rady, udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu. W tym celu Rada i Parlament badają sprawozdanie finansowe przedstawione przez Komisję, a także sprawozdanie roczne i sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego. Instytucje te muszą podjąć odpowiednie działania w celu uwzględnienia uwag towarzyszących decyzji o udzieleniu absolutorium oraz złożyć sprawozdanie z podjętych działań.

⁽⁸⁾ Zob. art. 246, 247 i 248 Traktatu WE, 160 A, 160 B i 160 C Traktatu EWEA i 139–147 FINREG.

⁽⁹⁾ Zob. art. 276 Traktatu WE i 180 b Traktatu EWEA.

NOTY WYJAŚNIAJĄCE

ŹRÓDŁA DANYCH FINANSOWYCH

Dane finansowe zawarte w niniejszym załączniku zostały zaczerpnięte z rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich, a także z innych sprawozdań finansowych dostarczonych przez Komisję. Podział geograficzny został ustalony na podstawie kodów państw z systemu informacji księgowej Komisji (ABAC). Jak podkreśla Komisja, w przypadku zarówno dochodów, jak i wydatków wszystkie dane dostarczone przez państwa członkowskie są wynikiem działań arytmetycznych, dających niekompletny obraz korzyści, które każde państwo członkowskie czerpie z członkostwa w Unii. Dlatego też dane te należy traktować z ostrożnością.

JEDNOSTKA MONETARNA

Wszystkie dane finansowe zostały przedstawione w milionach euro. Kwoty ogółem są zaokrąglone od sumy dokładnych wartości i dlatego mogą nie odpowiadać dokładnie sumie zaokrąglonych kwot.

SKRÓTY I SYMBOLE

AT	Austria
BE	Belgia
BG	Bułgaria
CY	Cypr
CZ	Czechy
DE	Niemcy
DK	Dania
DNB	Dochód narodowy brutto
Dz.U.	<i>Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej</i>
EE	Estonia
EFTA	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EL	Grecja
ES	Hiszpania
EWEA lub Euratom	Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
FI	Finlandia
FINREG	Rozporządzenie finansowe z dnia 25 czerwca 2002 r.
FR	Francja
HU	Węgry
IE	Irlandia
IT	Włochy
LT	Litwa
LU	Luksemburg
LV	Łotwa
MT	Malta
NL	Niderlandy

PL	Polska
PT	Portugalia
RO	Rumunia
SE	Szwecja
Sek.	Sekcja budżetu
SK	Słowacja
SI	Słowenia
ŚNZ	Środki niezróżnicowane
ŚP	Środki na płatności
ŚPP	Środki na pokrycie płatności
ŚPZ	Środki na pokrycie zobowiązań
ŚZ	Środki na zobowiązania
ŚZR	Środki zróżnicowane
T	Tytuł budżetu
UE	Unia Europejska
UE-27	Ogółem dla 27 państw członkowskich Unii Europejskiej
UK	Zjednoczone Królestwo
VAT	Podatek od wartości dodanej
WE	Wspólnota/y Europejska/ie
WYK	Wykres, do którego odsyłają inne wykresy (np. WYK III)
0,0	Dane pomiędzy zerem a 0,05
—	Brak danych

WYKRESY

BUDŻET NA ROK BUDŻETOWY 2007 I WYKONANIE BUDŻETU W TRAKCIE ROKU BUDŻETOWEGO 2007

WYK I	Budżet 2007 — Prognozowane dochody oraz ostateczne środki na pokrycie płatności
WYK II	Budżet 2007 — Środki na pokrycie zobowiązań
WYK III	Środki na pokrycie zobowiązań dostępne w 2007 r. i ich wykorzystanie
WYK IV	Środki na pokrycie płatności dostępne w 2007 r. i ich wykorzystanie
WYK V	Zasoby własne w 2007 r. w podziale na państwa członkowskie
WYK VI	Płatności dokonane w 2007 r. w poszczególnych państwach członkowskich

SKONSOLIDOWANE SPRAWOZDANIE FINANSOWE ZA ROK BUDŻETOWY 2007

WYK VII	Skonsolidowany bilans
WYK VIII	Skonsolidowany rachunek dochodów i wydatków

Wykres I

Budżet 2007 — Prognozowane dochody oraz ostateczne środki na pokrycie płatności

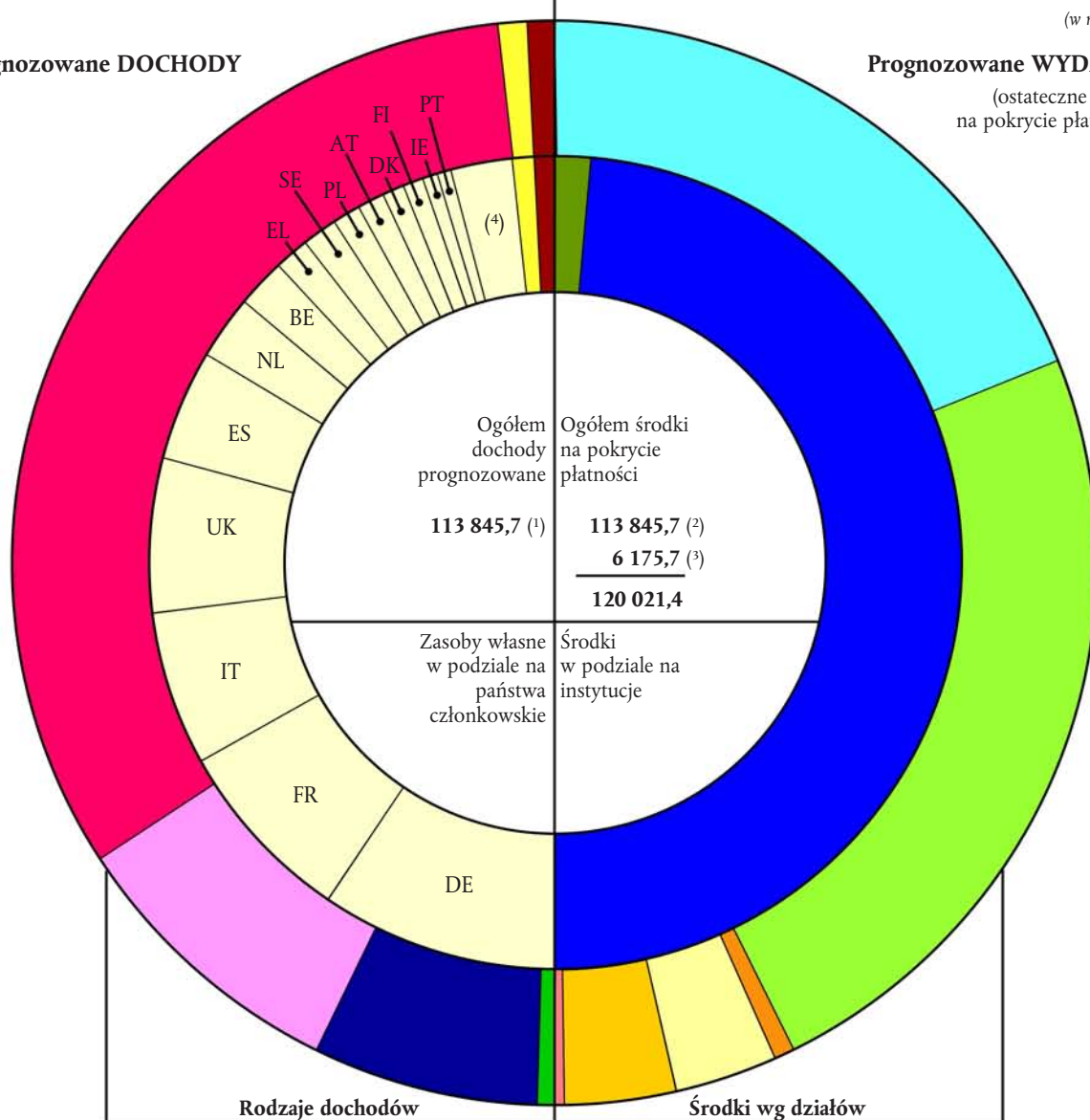
[w kwestii dochodów zob. „Podstawowe informacje na temat budżetu”, pkt 7.2; w kwestii wydatków zob. „Podstawowe informacje na temat budżetu”, pkt 7.3, aby uzyskać dokładniejsze dane, zob. WYK IV, kolumna (a)]

(w mln euro i w %)

Prognozowane DOCHODY

Prognozowane WYDATKI

(ostateczne środki na pokrycie płatności)



Legenda: dochody

Ogółem zasoby własne (na państwo członkowskie)		
Oplaty rolne	1 486,8	(1,3 %)
Oplaty wyrównawcze od cukru i izoglukozy	- 37,7	(0 %)
Cła	15 083,8	(13,2 %)
Zasoby własne oparte na VAT	19 478,6	(17,1 %)
Zasoby własne oparte na DNB	74 022,0	(65 %)
Inne dochody	1 703,7	(1,5 %)
Dostępna nadwyżka z poprzedniego roku budżetowego	2 108,6	(1,9 %)

Legenda: wydatki

Działy ram finansowych

1. Trwały wzrost	45 461,8	(37,9 %)
2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	57 019,7	(47,5 %)
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 356,2	(1,1 %)
4. UE jako partner na arenie międzynarodowej	7 779,5	(6,5 %)
5. Administracja	7 959,5	(6,6 %)
6. Wyrównania	444,6	(0,4 %)
Środki dostępne dla innych instytucji	3 046,6	(2,5 %)
Środki dostępne dla Komisji	116 974,8	(97,5 %)
w tym środki operacyjne	112 061,9	(93,4 %)

(¹) Po budżetach korygujących.

(⁴) Udziały w dochodach CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT przedstawiono łącznie.

(²) Po budżetach korygujących i przesunięciach środków pomiędzy liniami budżetowymi.

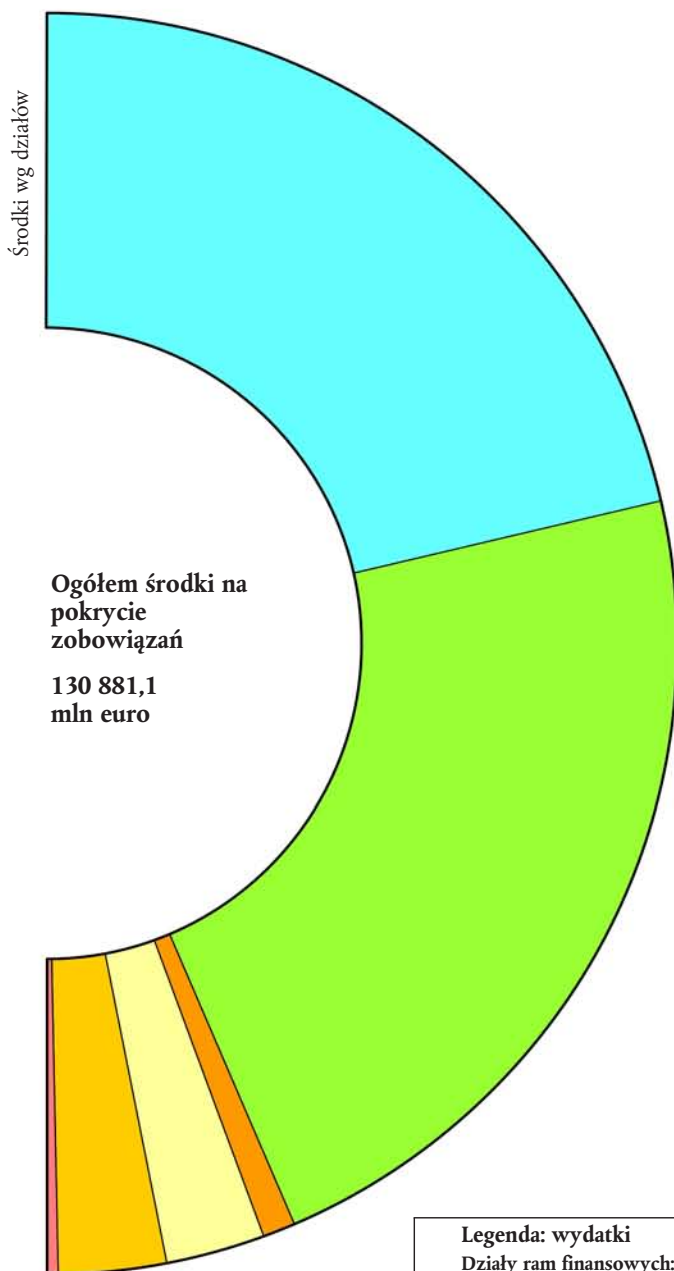
(³) Dochody przeznaczone na określony cel, środki ponownie udostępnione oraz środki przeniesione.

Wykres II

Budżet 2007 — Środki na pokrycie zobowiązań

[po budżetach korygujących; aby uzyskać dokładniejsze dane, zob. wykres III, kolumna (b)]

(w mln euro i w %)



Uwaga:

Całość środków na pokrycie zobowiązań nie jest równoważna z dochodami budżetowymi na 2007 r., gdyż środki na zobowiązania obejmują także kwoty, które zostaną sfinansowane z dochodów budżetowych w kolejnych latach budżetowych.

Legenda: wydatki

Działy ram finansowych:

1. Trwały wzrost	56 060,3	(42,8 %)
2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	58 399,1	(44,6 %)
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 543,8	(1,2 %)
4. UE jako partner na arenie międzynarodowej	7 142,3	(5,5 %)
5. Administracja	7 291,0	(5,6 %)
6. Wyrównania	444,6	(0,3 %)

Wykres III

Środki na pokrycie zobowiązań dostępne w 2007 r. i ich wykorzystanie

(w mln euro i w %)

Sekcje (Sek.) i tytuły (T.) zgodnie z nazewnictwem budżetowym na 2007 r. oraz działami ram finansowych	Ramy finansowe	Ostateczne środki		Wykorzystanie środków					
		Kwota ⁽¹⁾	Wsk. (%)	Zobow. zaciągnięte	Wsk. wykorzyst. (%)	Przeniesienia na 2008 ⁽²⁾	Wsk. (%)	Wygaśnięcia	Wsk. (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
<i>Nazewnictwo budżetowe</i>									
I Parlament (Sek. I)		1 453,6		1 379,7	94,9	57,2	3,9	16,6	1,1
II Rada (Sek. II)		650,2		532,4	81,9	107,8	16,6	10,0	1,5
III Komisja (Sek. III) ⁽³⁾		128 183,3		120 326,5	93,9	4 531,8	3,5	3 325,0	2,6
III.1 Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01)		330,3		309,0	93,6	1,3	0,4	19,9	6,0
III.2 Przedsiębiorstwa (T.02)		575,0		537,5	93,5	28,0	4,9	9,6	1,7
III.3 Konkurencja (T.03)		74,4		72,0	96,7	1,4	1,9	1,0	1,4
III.4 Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04)		10 908,1		10 860,9	99,6	23,0	0,2	24,1	0,2
III.5 Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (T.05)		57 040,8		52 026,7	91,2	3 385,7	5,9	1 628,4	2,9
III.6 Energia i transport (T.06)		1 884,6		1 835,7	97,4	37,9	2,0	11,0	0,6
III.7 Środowisko (T.07)		373,9		348,5	93,2	13,4	3,6	11,9	3,2
III.8 Badania naukowe (T.08)		4 049,5		3 838,8	94,8	204,4	5,0	6,2	0,2
III.9 Społeczeństwo informacyjne i media (T.09)		1 537,0		1 491,0	97,0	42,0	2,7	4,0	0,3
III.10 Bezpośrednie badania naukowe (T.10)		662,8		401,7	60,6	260,9	39,4	0,2	0,0
III.11 Rybołówstwo i gospodarka morską (T.11)		958,9		706,5	73,7	5,3	0,6	247,1	25,8
III.12 Rynek wewnętrzny (T.12)		57,3		55,3	96,5	0,9	1,5	1,1	2,0
III.13 Polityka regionalna (T.13)		35 434,0		34 880,2	98,4	135,1	0,4	418,8	1,2
III.14 Podatki i unia celna (T.14)		113,8		100,9	88,7	1,8	1,6	11,1	9,7
III.15 Edukacja i kultura (T.15)		1 440,2		1 326,7	92,1	110,8	7,7	2,7	0,2
III.16 Komunikacja (T.16)		204,1		196,9	96,5	1,2	0,6	5,9	2,9
III.17 Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)		571,9		502,2	87,8	9,4	1,7	60,2	10,5
III.18 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)		693,2		626,0	90,3	10,6	1,5	56,7	8,2
III.19 Stosunki zewnętrzne (T.19)		3 882,8		3 782,5	97,4	36,9	1,0	63,4	1,6
III.20 Handel (T.20)		73,8		71,6	97,0	0,9	1,3	1,3	1,7
III.21 Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21)		1 409,9		1 304,9	92,5	97,3	6,9	7,8	0,6
III.22 Rozszerzenie (T.22)		1 133,1		1 052,6	92,9	77,7	6,9	2,7	0,2
III.23 Pomoc humanitarna (T.23)		759,3		758,0	99,8	0,8	0,1	0,5	0,1
III.24 Zwalczanie nadużyć finansowych (T.24)		72,6		68,8	94,7	0,0	0,0	3,8	5,3
III.25 Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne (T.25)		177,6		169,4	95,4	3,5	2,0	4,7	2,7
III.26 Administracja Komisji (T.26)		1 048,1		995,4	95,0	29,1	2,8	23,6	2,3
III.27 Budżet (T.27)		508,8		499,1	98,1	1,8	0,3	7,9	1,5
III.28 Kontrola (T.28)		9,9		9,1	91,8	0,2	1,7	0,6	6,4
III.29 Statystyka (T.29)		130,0		114,1	87,7	2,0	1,6	13,9	10,7
III.30 Emerytury (T.30)		997,5		994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Służby językowe (T.31)		403,4		389,8	96,6	8,5	2,1	5,1	1,3
III.40 Rezerwy (T.40)		666,7		—	—	—	—	666,7	100,0
IV Trybunał Sprawiedliwości (Sek. IV)		274,7		266,0	96,8	1,6	0,6	7,1	2,6
V Trybunał Obrachunkowy (Sek. V)		121,5		109,6	90,2	0,3	0,2	11,6	9,6
VI Komitet Ekonomiczno-Społeczny (Sek. VI)		116,3		106,6	91,6	0,6	0,5	9,1	7,8
VII Komitet Regionów (Sek. VII)		68,2		65,7	96,2	0,1	0,1	2,5	3,7
VIII Europ. Rzecz. Praw Obyw. (Sek. VIII)		8,2		7,4	90,5	—	—	0,8	9,5
IX Europejski Inspektor Ochrony Danych (Sek. IX)		5,0		4,3	86,1	—	—	0,7	13,9
Środki na pokrycie zobowiązań ogółem		124 455,0	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
<i>Ramy finansowe ⁽⁴⁾</i>									
1 Trwały wzrost	53 978,0	56 060,3		54 255,6	96,8	782,9	1,4	1 021,9	1,8
2 Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	55 142,0	58 399,1		53 121,7	91,0	3 353,5	5,7	1 923,9	3,3
3 Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 273,0	1 543,8		1 421,9	92,1	46,0	3,0	76,0	4,9
4 UE jako partner na arenie międzynarodowej	6 578,0	7 142,3		6 636,8	92,9	273,7	3,8	231,8	3,2
5 Administracja	7 039,0 ⁽⁵⁾	7 291,0		6 917,8	94,9	243,3	3,3	129,9	1,8
6 Wyrównania	445,0	444,6		444,6	100,0	—	—	—	—
Środki na pokrycie zobowiązań ogółem	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Środki na pokrycie płatności ogółem	122 190,0	120 021,4	98,2	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

⁽¹⁾ Ostateczne środki budżetowe określone po uwzględnieniu przesunięć między liniami budżetowymi, środków odpowiadających dochodom przeznaczonym na określony cel lub równorzędny oraz środków przeniesionych z poprzedniego roku budżetowego. W efekcie w niektórych działach perspektywy finansowej dostępne środki są wyższe niż przyznane pułapy.

⁽²⁾ Łącznie ze środkami odpowiadającymi dochodom przeznaczonym na określony cel lub równorzędny.

⁽³⁾ W przypadku sekcji III (Komisja) tytuły (T.) odpowiadają obszarom działań/polityk zdefiniowanym przez instytucję przy wdrażaniu budżetu zadaniowego (ABB).

⁽⁴⁾ Pułapy działów ram finansowych uwzględniają modyfikację przewidzianą w art. 48 porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2006 r.

⁽⁵⁾ Załącznik do porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2006 r. stanowi, że pułap dla tej linii budżetowej w okresie 2007–2013 przedstawiany jest po potrąceniu składki pracowniczych na ubezpieczenia emerytalno-rentowe, w ramach limitu 500 mln euro w cenach z 2004 r. W 2007 r. redukcja ta wynosi 75,8 mln euro.

Wykres IV

Środki na pokrycie płatności dostępne w 2007 r. i ich wykorzystanie

(w mln euro i w %)

Seksje (Sek.) i tytuły (T.) zgodnie z nazewnictwem budżetowym na 2007 r. oraz działami ram finansowych	Ostateczne środki (1)	Wykorzystanie środków					
		Płatności dokonane w 2006 r.	Wsk. wykorzyst. (%)	Przeniesienia na 2008 r.	Wsk. (%)	Wygaśnięcia	Wsk. (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
<i>Nazewnictwo budżetowe</i>							
I Parlament (Sek. I)	1 668,2	1 329,1	79,7	308,5	18,5	30,6	1,8
II Rada (Sek. II)	741,4	557,6	75,2	163,0	22,0	20,8	2,8
III Komisja (Sek. III) (2)	116 974,8	111 506,5	95,3	4 092,6	3,5	1 375,7	1,2
III.1 Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01)	328,7	262,1	79,7	6,9	2,1	59,6	18,1
III.2 Przedsiębiorstwa (T.02)	549,7	369,8	67,3	62,5	11,4	117,3	21,3
III.3 Konkurencja (T.03)	81,6	70,7	86,7	8,8	10,7	2,1	2,6
III.4 Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04)	11 664,4	11 547,4	99,0	27,9	0,2	89,0	0,8
III.5 Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (T.05)	55 802,4	53 685,2	96,2	1 965,0	3,5	152,1	0,3
III.6 Energia i transport (T.06)	1 142,3	918,8	80,4	162,8	14,3	60,7	5,3
III.7 Środowisko (T.07)	283,9	231,8	81,6	23,0	8,1	29,1	10,3
III.8 Badania naukowe (T.08)	3 311,8	2 678,5	80,9	609,4	18,4	24,0	0,7
III.9 Społeczeństwo informacyjne i media (T.09)	1 436,4	1 226,7	85,4	180,8	12,6	29,0	2,0
III.10 Bezpośrednie badania naukowe (T.10)	656,0	405,9	61,9	238,7	36,4	11,4	1,7
III.11 Rybołówstwo i gospodarka morską (T.11)	1 248,1	1 039,0	83,2	13,1	1,0	196,0	15,7
III.12 Rynek wewnętrzny (T.12)	63,9	54,4	85,2	6,5	10,2	2,9	4,6
III.13 Polityka regionalna (T.13)	26 693,1	26 583,0	99,6	14,2	0,1	95,8	0,4
III.14 Podatki i unia celna (T.14)	122,9	84,7	68,9	7,9	6,4	30,3	24,6
III.15 Edukacja i kultura (T.15)	1 449,8	1 260,5	86,9	162,0	11,2	27,3	1,9
III.16 Komunikacja (T.16)	223,1	182,8	81,9	20,8	9,3	19,5	8,7
III.17 Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)	582,5	447,8	76,9	42,6	7,3	92,1	15,8
III.18 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)	428,4	258,8	60,4	97,5	22,8	72,1	16,8
III.19 Stosunki zewnętrzne (T.19)	3 429,3	3 264,6	95,2	67,7	2,0	97,0	2,8
III.20 Handel (T.20)	75,8	65,1	85,9	6,4	8,5	4,3	5,7
III.21 Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21)	1 343,7	1 192,8	88,8	105,8	7,9	45,1	3,4
III.22 Rozszerzenie (T.22)	1 793,2	1 748,5	97,5	19,6	1,1	25,1	1,4
III.23 Pomoc humanitarna (T.23)	764,3	755,6	98,9	6,9	0,9	1,7	0,2
III.24 Zwalczanie nadużyć finansowych (T.24)	75,0	59,7	79,6	5,8	7,8	9,4	12,6
III.25 Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne (T.25)	194,4	170,2	87,5	18,5	9,5	5,7	2,9
III.26 Administracja Komisji (T.26)	1 154,7	965,4	83,6	150,9	13,1	38,5	3,3
III.27 Budżet (T.27)	517,7	497,9	96,2	10,8	2,1	9,1	1,8
III.28 Kontrola (T.28)	10,8	8,9	83,0	1,0	9,4	0,8	7,5
III.29 Statystyka (T.29)	133,6	102,0	76,4	12,6	9,4	18,9	14,2
III.30 Emerytury (T.30)	997,5	994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Służby językowe (T.31)	415,9	373,4	89,8	36,0	8,7	6,5	1,6
III.40 Rezerwy (T.40)	—	—	—	—	—	—	—
IV Trybunał Sprawiedliwości (Sek. IV)	288,0	264,7	91,9	14,5	5,0	8,7	3,0
V Trybunał Obrachunkowy (Sek. V)	128,8	107,0	83,1	9,1	7,1	12,6	9,8
VI Komitet Ekonomiczno-Społeczny (Sek. VI)	127,6	109,3	85,7	7,9	6,2	10,4	8,2
VII Komitet Regionów (Sek. VII)	77,7	67,5	86,9	6,2	8,0	4,0	5,1
VIII Europ. Rzecz. Praw Obyw. (Sek. VIII)	8,6	7,3	84,0	0,6	6,4	0,8	9,6
IX Europejski Inspektor Ochrony Danych (Sek. IX)	6,4	4,2	66,7	1,0	16,0	1,1	17,3
Środki na pokrycie płatności ogółem	120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2
<i>Ramy finansowe</i>							
1 Trwały wzrost	45 461,8	43 713,0	96,2	1 359,1	3,0	389,7	0,9
2 Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	57 019,7	54 648,4	95,8	1 957,7	3,4	413,6	0,7
3 Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 356,2	1 049,8	77,4	162,6	12,0	143,8	10,6
4 UE jako partner na arenie międzynarodowej	7 779,5	7 291,8	93,7	184,0	2,4	303,8	3,9
5 Administracja	7 959,5	6 805,6	85,5	940,0	11,8	214,0	2,7
6 Wyrównania	444,6	444,6	100,0	—	—	—	—
Środki na pokrycie płatności ogółem	120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

(1) Ostateczne środki budżetowe określone po uwzględnieniu przesunięć środków między liniami budżetowymi, środków odpowiadających dochodom przeznaczonym na określony cel lub równorzędnym oraz środków przeniesionych z poprzedniego roku budżetowego.

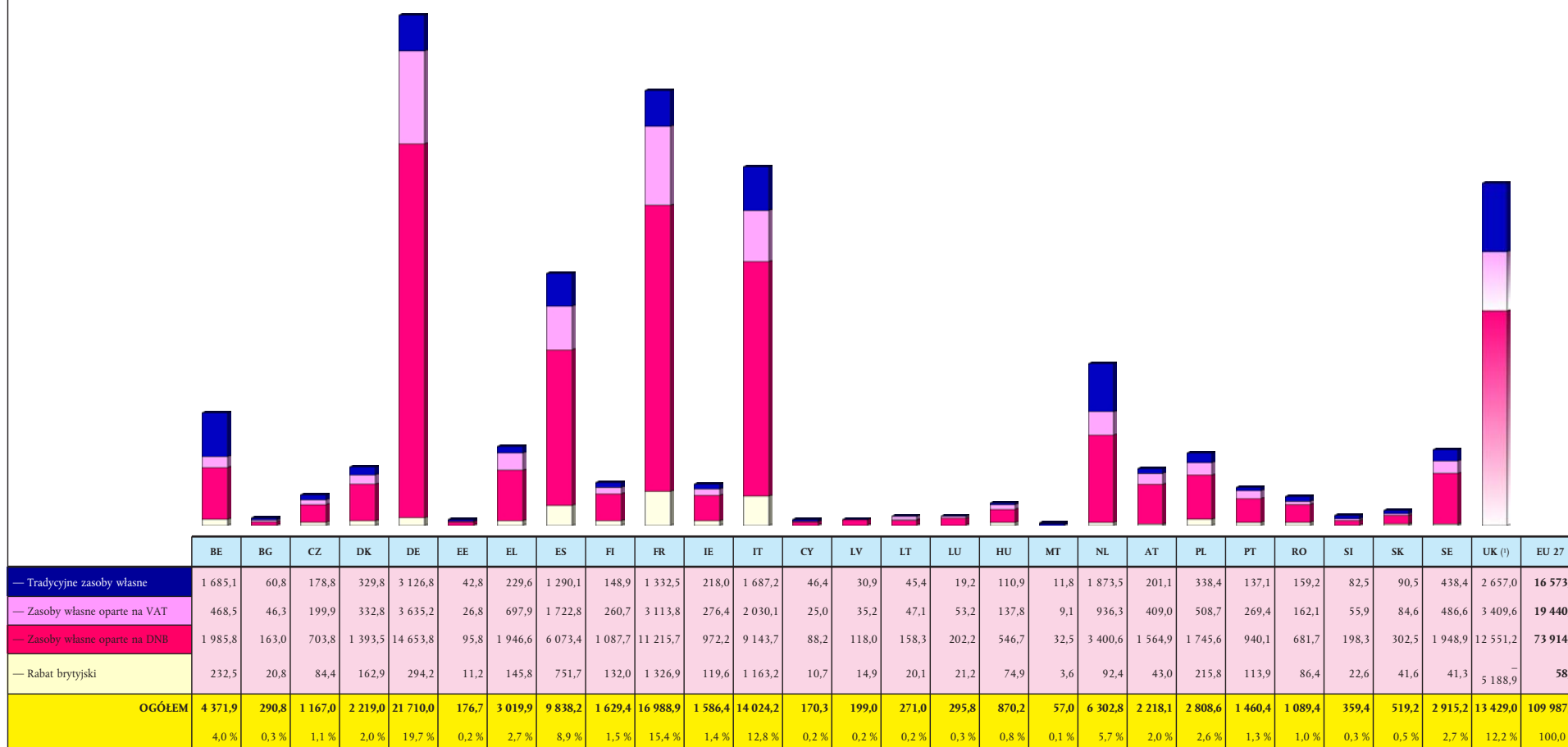
(2) W przypadku sekcji III (Komisja) tytuły (T.) odpowiadają obszarom działań/polityk zdefiniowanym przez instytucję przy wdrażaniu budżetu zadaniowego (ABB).

Wykres V

Zasoby własne w 2007 r. w podziale na państwa członkowskie

Faktyczne dochody

(w mln euro i w %)



(¹) W przypadku Zjednoczonego Królestwa zastosowano korektę (5 188,9 mln euro) do kwoty brutto zasobów własnych (18 617,8 mln euro). Koszty tego dostosowania ponoszą pozostałe państwa członkowskie. Korekta ta została zastosowana jedynie do składników VAT i DNB zasobów własnych brutto proporcjonalnie do ich wysokości.

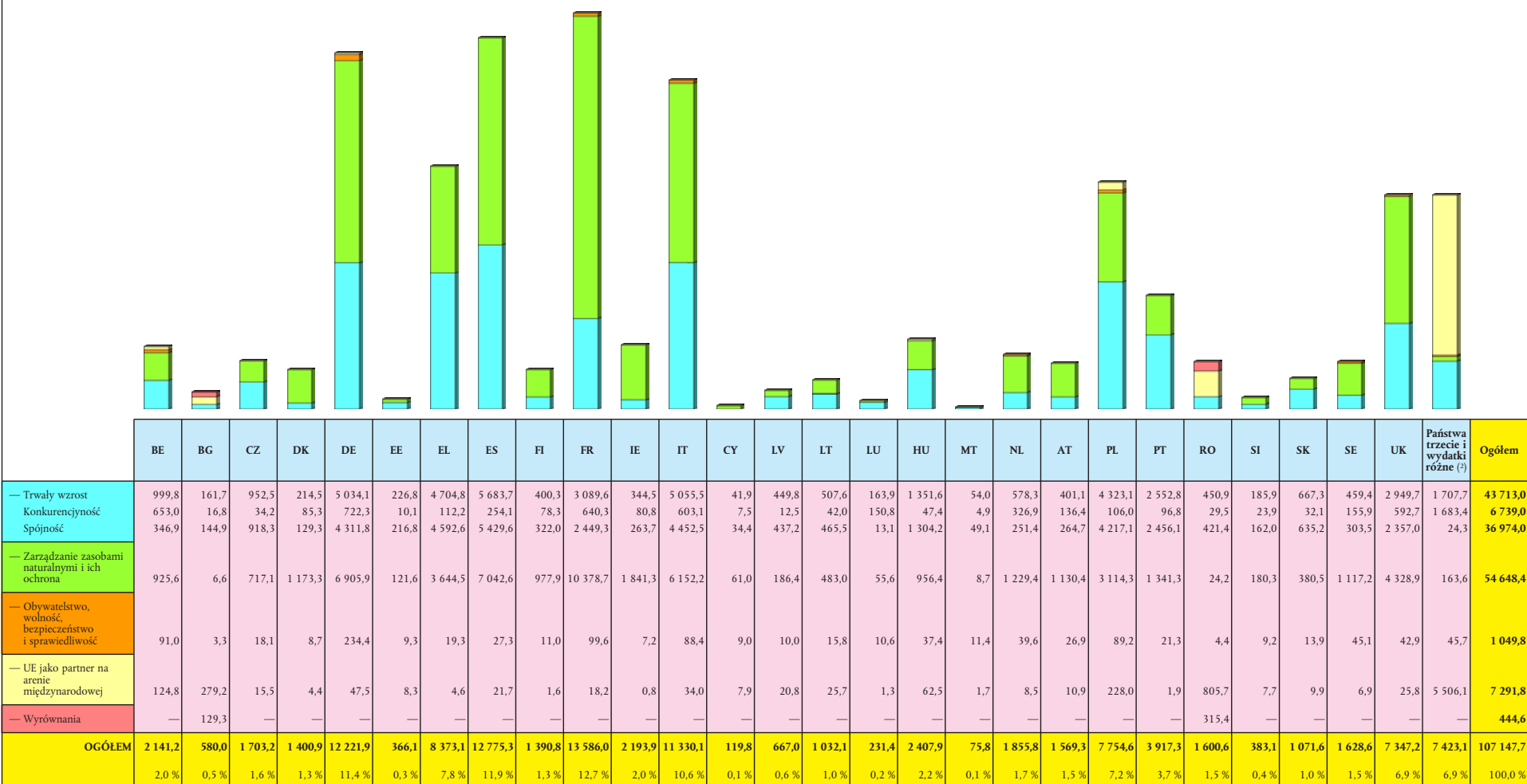
Wykres VI

Płatności dokonane w 2007 r. w poszczególnych państwach członkowskich ⁽¹⁾

Uwaga: Płatności dokonane w 2007 r. = płatności w ramach środków operacyjnych z 2007 r. plus płatności z przeniesień z 2006 r.

Działy ram finansowych

(w mln euro i w %)

⁽¹⁾ Podział geograficzny nie odpowiada płatnościom na rzecz państw członkowskich, ale przydziałowi wydatków zgodnie z danymi znajdującymi się w informatycznym systemie księgowym Komisji ABAC.⁽²⁾ Kwoty w kolumnie „Państwa trzecie i wydatki różne” obejmują głównie wydatki związane z projektami prowadzonymi poza Unią Europejską i z udziałem państw trzecich. Pozycja ta zawiera także wydatki, które nie mogą zostać objęte podziałem geograficznym.

Wykres VII

Skonsolidowany bilans

(w mln euro)

	31.12.2007	31.12.2006
Aktywa trwałe:		
Wartości niematerialne i prawne	44,0	37,0
Rzeczowe aktywa trwałe	4 523,0	4 586,0
Inwestycje długoterminowe	1 973,0	2 157,0
Pożyczki	1 806,0	2 023,0
Prefinansowanie długoterminowe	14 015,0	22 425,0
Należności długoterminowe	127,0	328,0
	22 488,0	31 556,0
Aktywa obrotowe:		
Zapasy	88,0	115,0
Inwestycje krótkoterminowe	1 420,0	1 426,0
Prefinansowanie krótkoterminowe	20 583,0	8 055,0
Należności krótkoterminowe	12 051,0	9 796,0
Środki pieniężne i ekwiwalenty środków pieniężnych	18 756,0	16 384,0
	52 898,0	35 776,0
Aktywa ogółem	75 386,0	67 332,0
Zobowiązania długoterminowe:		
Świadczenia pracownicze	– 33 480,0	– 32 200,0
Rezerwy długoterminowe	– 1 079,0	– 989,0
Finansowe zobowiązania długoterminowe	– 1 574,0	– 1 862,0
Inne zobowiązania długoterminowe	– 1 989,0	– 2 020,0
	– 38 122,0	– 37 071,0
Zobowiązania krótkoterminowe:		
Rezerwy krótkoterminowe	– 369,0	– 379,0
Finansowe zobowiązania krótkoterminowe	– 135,0	– 20,0
Zobowiązania	– 95 380,0	– 94 080,0
	– 95 884,0	– 94 479,0
Zobowiązania ogółem	– 134 006,0	– 131 550,0
Aktywa netto	– 58 620,0	– 64 218,0
Rezerwy	2 806,0	2 855,0
Kwoty należne od państw członkowskich:		
Świadczenia pracownicze (długoterminowe)	– 33 480,0	– 32 200,0
Inne kwoty	– 27 946,0	– 34 873,0
Aktywa netto	– 58 620,0	– 64 218,0

Wykres VIII
Skonsolidowany rachunek dochodów i wydatków

(w mln euro)

	31.12.2007	31.12.2006
Dochody operacyjne		
Dochody z tytułu zasobów własnych i wkładów	112 084	105 118
Pozostałe dochody operacyjne	9 080	8 368
	121 164	113 486
Koszty operacyjne		
Koszty administracyjne	- 7 120	- 6 619
Koszty operacyjne	- 104 682	- 106 803
	- 111 802	- 113 422
Nadwyżka z działalności operacyjnej	9 362	64
Dochody finansowe	674	621
Koszty finansowe	- 354	- 331
Zmiany w zakresie zobowiązań z tytułu świadczeń pracowniczych	- 2 207	108
Udział w nadwyżce (deficycie) netto jednostek stowarzyszonych i wspólnych przedsiębiorstw	- 13	- 265
Wynik ekonomiczny za rok	7 462	197

ZAŁĄCZNIK II

Wykaz sprawozdań specjalnych przyjętych przez Trybunał Obrachunkowy od ostatniego sprawozdania rocznego:

- Sprawozdanie specjalne nr 6/2007 dotyczące skuteczności pomocy technicznej w kontekście rozwoju zdolności
- Sprawozdanie specjalne nr 7/2007 w sprawie systemów kontroli, inspekcji i sankcji dotyczących zasad ochrony wspólnotowych zasobów rybnych
- Sprawozdanie specjalne nr 8/2007 dotyczące współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od towarów i usług
- Sprawozdanie specjalne nr 9/2007 dotyczące oceny realizowanych przez Unię Europejską programów ramowych badań i rozwoju technologicznego (BRT) oraz kwestii, czy można ulepszyć podejście przyjęte przez Komisję
- Sprawozdanie specjalne nr 1/2008 dotyczące procedur wstępnej analizy i oceny dużych projektów inwestycyjnych z okresów programowania 1994–1999 i 2000–2006
- Sprawozdanie specjalne nr 2/2008 dotyczące wiążącej informacji taryfowej (WIT)
- Sprawozdanie specjalne nr 3/2008 — Fundusz Solidarności Unii Europejskiej: czy jego działania są szybkie, sprawne i elastyczne?
- Sprawozdanie specjalne nr 4/2008 dotyczące wdrożenia systemu kwot mlecznych w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r.
- Sprawozdanie specjalne nr 5/2008 — Agencje Unii: osiągnięcie rezultatów
- Sprawozdanie specjalne nr 6/2008 dotyczące pomocy udzielonej przez Komisję Europejską na rzecz odbudowy koniecznej w następstwie uderzenia fali tsunami i huraganu Mitch
- Sprawozdanie specjalne nr 7/2008 — „Inteligentna Energia 2003–2006”

Sprawozdania te dostępne są na stronie internetowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego: www.eca.europa.eu, gdzie można zapoznać się z ich treścią lub pobrać je w formie pliku.

Aby otrzymać wybrane sprawozdanie w wersji papierowej lub na płycie CD, należy zwrócić się do Trybunału Obrachunkowego, pisząc na adres:

Europejski Trybunał Obrachunkowy
Communication and Reports Unit
12 rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Tel: + (352) 4398-1
e-mail: euraud@eca.europa.eu

lub wypełnić elektroniczny formularz zamówienia dostępny na stronie EU-Bookshop.

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRIBUNAL OBRACHUNKOWY



Na mocy art. 248 ust. 1 i 4 Traktatu WE oraz art. 129 i 143 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, ostatnio zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1525/2007 z dnia 17 grudnia 2007 r., oraz art. 139 i 156 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju

Trybunał Obrachunkowy Wspólnot Europejskich na posiedzeniu w dniu 24 i 25 września 2008 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE**za rok budżetowy 2007**

Sprawozdania, wraz z odpowiedziami instytucji na uwagi Trybunału, zostały przekazane organowi odpowiedzialnemu za udzielanie absolutorium z wykonania budżetu oraz innym instytucjom.

Członkami Trybunału Obrachunkowego są:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (prezes), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWARD, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE
DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z SIÓDMEGO,
ÓSMEGO I DZIEWIĄTEGO EUROPEJSKIEGO
FUNDUSZU ROZWOJU (EFR)

(2008/C 286/02)

**Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z siódmego,
ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR)**

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	1–5
Rozdział I — Realizacja siódmego, ósmego i dziewiątego EFR	6–13
Realizacja finansowa	6–11
Sprawozdanie roczne Komisji dotyczące zarządzania finansami EFR	12–13
Rozdział II — Poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń EFR	14–56
Poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2007	I–XI
Informacje uzupełniające poświadczenie wiarygodności	14–50
Zakres i charakter kontroli	14–15
Wiarygodność rozliczeń	16–18
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	19–50
Wnioski i zalecenia	51–56

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

1. Europejskie Fundusze Rozwoju (EFR) powstały na podstawie międzynarodowych konwencji i umów ⁽¹⁾ zawartych między Wspólnotą i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a niektórymi państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (państwami AKP) z drugiej oraz na podstawie decyzji Rady w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską (KTZ).

1–5. EFR jest w istocie głównym instrumentem pomocy rozwojowej Unii Europejskiej dla krajów AKP. Podzielając zdanie Trybunału w sprawie liczby punktów, Komisja chciałaby jednak zwrócić uwagę na wysokie ryzyko związane z zarządzaniem funduszami, zważywszy:

- udzielanie pomocy o znacznej wysokości,
- słabość administracji niektórych krajów partnerskich,
- liczne problemy, w tym znaczące niedociągnięcia w zarządzaniu, w większości krajów objętych pomocą.

W świetle powyższego Komisja wprowadziła strategię kontroli na różnych poziomach, która obejmuje zaangażowanie osób nadzorujących i audytorów, kontrole przeprowadzane przez władze będące stronami umowy, ale również bezpośrednio przez przedstawicielstwa i służby centralne Komisji.

Ta strategia kontroli musi oczywiście uwzględniać ocenę ryzyka, ale również stosunek kosztów do korzyści. Komisja uważa, że wprowadzone przez nią przepisy są skuteczne i spełniają ustalone kryteria. Zgodnie z uwagami Trybunału, ale w oparciu o swoje własne doświadczenia, Komisja przeddefiniowała tę strategię w ostatnich latach i w przyszłości nadal będzie to czynić.

Sprawozdanie Trybunału należy czytać w kontekście środowiska, w jakim Komisja jest zobowiązana pracować, oraz mając na uwadze ryzyko nierozłącznie związane z tego rodzaju działalnością.

2. Komisja odpowiada za zarządzanie większością wydatków EFR. Od 1 kwietnia 2003 r. pełna odpowiedzialność za zarządzanie instrumentem inwestycyjnym EFR spoczywa na Europejskim Banku Inwestycyjnym ⁽²⁾ (EBI). Instrument ten nie jest uwzględniany w ramach poświadczenia wiarygodności wydawanego przez Trybunał ani też w ramach absolutorium udzielanego przez Parlament Europejski ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ I Konwencja z Jaunde została zawarta w 1964 r. Najnowszą umowę (z Kotonu) podpisano w dniu 23 czerwca 2000 r., a następnie zmieniono w Luksemburgu w dniu 25 czerwca 2005 r.

⁽²⁾ W ramach dziewiątego EFR pierwotnie przydzielone środki opiewały na sumę 13 800 mln euro, z czego za kwotę w wysokości 2 200 mln euro odpowiedzialność ponosi EBI.

⁽³⁾ Zob. art. 96, 103 i 112 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR (Dz.U. L 83 z 1.4.2003, s. 1). W swojej opinii nr 12/2002 w sprawie projektu tego rozporządzenia (Dz.U. C 12 z 17.1.2003) Trybunał podkreślił, że postanowienia tych artykułów ograniczają zakres absolutorium udzielanego przez Parlament.

⁽⁴⁾ Trójstronna umowa pomiędzy EBI, Komisją i Trybunałem (art. 112 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR, o którym mowa powyżej) zawiera przepisy dotyczące przeprowadzanej przez Trybunał kontroli tych działań.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3. Po zakończeniu programowania uruchomienie zasobów EFR odbywa się w dwóch etapach. Po otrzymaniu wniosku od jednego z państw AKP Komisja podejmuje decyzję o finansowaniu (księgowaną w sprawozdaniu finansowym jako zobowiązanie finansowe). Następnie Komisja i dane państwo AKP w ramach umowy finansowania określają zasady realizacji tych decyzji przez krajowego urzędnika zatwierdzającego danego państwa lub bezpośrednio przez Komisję. Urzędnik ten zawiera umowy (wykazane w sprawozdaniu finansowym jako indywidualne zobowiązania prawne) i zatwierdza płatności, które zostaną sprawdzone i zrealizowane przez Komisję.

4. Wsparcie budżetowe nie podlega przedstawionemu powyżej systemowi zarządzania. Umowy finansowania stanowią zobowiązania prawne i dają podstawę do dokonania płatności bez konieczności podejmowania jakichkolwiek indywidualnych zobowiązań prawnych. Po sprawdzeniu, czy zostały spełnione warunki umowy z Kotonu oraz umowy finansowania, Komisja dokonuje wstępnego transferu środków do budżetu kraju będącego odbiorcą pomocy. Środki te włączane są następnie do budżetu danego państwa AKP i są wykorzystywane oraz kontrolowane zgodnie z obowiązującymi w tym kraju przepisami i procedurami. Komisja, wraz z innymi głównymi donatorami międzynarodowymi, ocenia zarówno postępy poczynione przez te kraje w zakresie zarządzania finansami publicznymi, jak i w zmniejszaniu ubóstwa. Przed uruchomieniem kolejnych transz środków Komisja bada, czy warunki przewidziane w umowie finansowania zostały spełnione.

5. W Komisji większością programów EFR zarządza Biuro Współpracy EuropeAid (zwane dalej EuropeAid). Niewielka część projektów EFR ⁽⁵⁾ odnosi się do pomocy humanitarnej i zarządza nią Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO).

ROZDZIAŁ I — REALIZACJA SIÓDMEGO, ÓSMEGO I DZIEWIĄTEGO EFR

Realizacja finansowa

6. Po zamknięciu szóstego EFR w 2006 r., w 2007 r. siódmy, ósmy i dziewiąty EFR były realizowane równocześnie. Założono, że siódmy EFR zostanie zamknięty w 2008 r.

7. Ogółem wkłady otrzymane od państw członkowskich w 2007 r. wyniosły 2 679 mln euro, łącznie z 39 mln euro dobrowolnych składek przeznaczonych na Instrument na rzecz pokoju w Afryce, przekazanych w ramach wewnętrznej współpracy między państwami AKP ⁽⁶⁾. W ciągu tego roku Komisja rozpoczęła pobór składek z tytułu dziewiątego EFR, ponieważ składki w ramach ósmego EFR zostały w pełni wyczerpane.

6–8. Zgodnie z agendami z Monterrey i Paryża Komisja podejmowała w roku 2007 wysiłki na rzecz zwiększenia pomocy i zapewnienia większej jej efektywności. Rok 2007 okazał się bardzo udany w zakresie wdrażania EFR, tak jak i rok 2006, ponieważ ponownie odnotowano rekordowy poziom zawartych umów i zrealizowanych płatności, znacznie zmniejszono kwotę „starych” i „uśpionych” zobowiązań oraz poczyniono znaczne postępy w kierunku ostatecznego zamknięcia 7. EFR. Komisja zmierza do zaciągnięcia zobowiązań na wszystkie środki 9. EFR do końca 2007 r., dzięki czemu w latach 2003–2007 zrealizowana zostanie kwota 15,9 mld EUR, czyli 100 % środków z EFR. Stanowi to kwotę najwyższą w całej historii EFR.

⁽⁵⁾ Stanowiąca 0,8 % płatności za 2007 r.

⁽⁶⁾ Decyzja nr 2/2007 Rady Ministrów AKP-WE z dnia 25 maja 2007 r. (Dz.U. L 175 z 5.7.2007, s. 35).

UWAGI TRYBUNAŁU

8. Zobowiązania na środki z dziesiątego EFR zostaną zaciągnięte w okresie od 2008 do 2013 r., zapewniając pomoc Wspólnocie dla państw AKP w wysokości 21 966 mln euro, co stanowi wzrost o 62 % w porównaniu z wysokością środków z dziewiątego EFR.

9. **Tabele I i II** ilustrują skumulowane wykorzystanie zasobów EFR, którymi zarządza Komisja oraz realizację finansową. **Na wykresach I i II** przedstawiono zasoby i decyzje łącznie, w podziale na sektory interwencji. W maju 2005 r. Rada zadecydowała, że na środki finansowe z dziewiątego EFR zobowiązania muszą zostać zaciągnięte przed dniem 31 grudnia 2007 r. ⁽⁷⁾ Zgodnie z tzw. „klauzulą wygaśnięcia” zaciągnięto w tym terminie zobowiązania praktycznie na całość środków z dziewiątego EFR. Wynik ten osiągnięto dzięki znacznemu wzrostowi (16,7 %) zobowiązań globalnych, które wyniosły 3 172 mln euro. Wysokość płatności netto wzrosła o 4,1 %, osiągając 2 874 mln euro, co stanowi kwotę nieco niższą od pierwotnie zakładanej ze względu na ograniczenia w przepływie środków pieniężnych na koniec roku.

10. W rezultacie wartość zobowiązań pozostających do spłaty wzrosła z 10 281 mln euro na koniec 2006 r. do 10 579 mln euro na koniec 2007 r. Z całości zobowiązań pozostających do spłaty, 903 mln euro stanowią środki, na które zaciągnięto zobowiązania ponad pięć lat temu. Jednakże wartość zobowiązań globalnych, w odniesieniu do których przez ostatnie dwa lata nie zaciągnięto żadnych indywidualnych zobowiązań prawnych, ani nie zrealizowano żadnych płatności, znacznie spadła. Na koniec roku wyniosła ona 100 mln euro. Wskaźnik wykonania, mierzony jako stosunek kwoty wszystkich niewydatkowanych środków do kwoty płatności rocznych, pozostał na stałym poziomie, tj. 3,7 lat.

ODPOWIEDZI KOMISJI

W odniesieniu do jakości Komisja wprowadziła w 2006 r. obowiązek badania przez grupę ds. zapewnienia jakości wszystkich projektów finansowych EFR, zarówno na etapie ich identyfikacji, jak i oceny; taka sama praktyka została zastosowana w roku 2007.

Komisja będzie kontynuować wysiłki na rzecz jeszcze większej poprawy procesu wdrażania EFR, w dalszym ciągu kierując się w tym procesie zaleceniami Trybunału.

Pomoc z 10. EFR w wysokości 21 966 mln EUR (środki operacyjne dla AKP, oprócz krajów i terytoriów zamorskich (KTZ)) obejmuje okres 6 lat, wobec 5 lat w ramach 9. EFR (wstępna kwota w wysokości 13 500 mln EUR bez uwzględnienia przeniesień sald pozostałych z poprzednich EFR — zob. pkt 9). Dla celów porównawczych fundusze powinny być rozpatrywane w ujęciu rocznym, a w takim przypadku wzrost nominalny obniża się do 35,6 %.

9. Po raz pierwszy w historii zaciągnięto zobowiązania na wszystkie środki funduszu przed wejściem w życie jego kolejnej edycji. Kiedy 9. EFR wszedł w życie w kwietniu 2003 r., z 8. EFR pozostało prawie 2 mld EUR niezaciągniętych zobowiązań.

10. Skuteczność Komisji w roku 2007 była wyjątkowa, ponieważ odnotowano znaczny wzrost płatności (o 12 %) i zobowiązań (o 9 %), a wzrost zobowiązań „pozostających do spłaty” udało się ograniczyć do 2,8 %.

Wskaźnik realizacji wynoszący 3,7 roku odpowiada średniemu okresowi realizacji projektów.

⁽⁷⁾ Decyzja 2005/446/WE przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie (Dz.U. L 156 z 18.6.2005, s. 19) zmieniona decyzją 2007/792/EC z dnia 26 listopada 2007 r. (Dz.U. L 320 z 6.12.2007, s. 31).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

11. Sektor infrastruktury społecznej, z uwzględnieniem edukacji, opieki zdrowotnej, zaopatrzenia w wodę i podstawowej infrastruktury sanitarnej, był głównym odbiorcą pomocy UE, która w 2007 r. wyniosła 852 mln euro (31 % wszystkich płatności), wyprzedzając sektor transportu, komunikacji i energii, na który przeznaczono 799 mln euro (28 %). Łączna kwota płatności dokonanych w obszarze pomocy rzeczowej i ogólnego programu pomocy, z uwzględnieniem pomocy żywnościowej i bezpieczeństwa żywnościowego, wyniosła 557 mln euro, z czego 455 mln euro (16 % wszystkich płatności) przekazano za pomocą programów ogólnego wsparcia budżetowego. Realizacja działań pomocowych nadal obejmowała ścisłą współpracę z organizacjami ONZ i Bankiem Światowym (306,5 mln euro, tj. 10,7 % płatności).

Sprawozdanie roczne Komisji dotyczące zarządzania finansami EFR

12. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do dziewiątego EFR ⁽⁸⁾ Komisja zobowiązana jest rokrocznie sporządzać sprawozdania z zarządzania finansami EFR. Trybunał dokonał przeglądu tego sprawozdania, aby ocenić, czy zawiera ono rzetelny opis osiągnięcia celów, sytuacji finansowej oraz wydarzeń, które miały istotny wpływ na działania prowadzone w danym roku. Podczas przeglądu zweryfikowano rzetelność przedstawionych danych finansowych oraz działań podjętych w związku z wcześniejszymi uwagami Trybunału oraz z zaleceniami organu udzielającego absolutorium.

13. W opinii Trybunału sprawozdanie z zarządzania finansami przedstawia rzetelny opis celów osiągniętych w danym roku budżetowym, sytuacji finansowej oraz wydarzeń, które miały istotny wpływ na działania prowadzone w 2007 r. Jednakże w podsumowaniu działań podjętych przez Komisję w związku z uwagami Trybunału w wielu przypadkach nie zawarto wystarczających informacji na temat podjętych lub planowanych działań. Przeprowadzona przez Trybunał analiza tej sytuacji przedstawiona jest w **tabeli 4**. Ponadto informacje udzielane przez państwa AKP, dotyczące wykorzystania funduszy Stabex ⁽⁹⁾ i sald rachunków bankowych znajdujących się w państwach AKP, pozostają niewiarygodne ze względu na złożoność działania i ograniczoną kontrolę ze strony centrali EuropeAid, która — świadoma zaistniałej sytuacji — zamierzała w 2007 r. zainicjować kontrole w zakresie funduszy Stabex we wszystkich objętych pomocą państwach AKP. Jednakże kontrole zostały przeprowadzone jedynie w czterech spośród 38 państw korzystających z pomocy.

13. Komisja przywiązuje dużą wagę do zaleceń Trybunału, z których każde zostało rozpatrzone. Komisja uważa, że wobec zaleceń Trybunału podjęto w sumie zadowalające działania, ale bardziej szczegółowe informacje przekaze w przyszłości.

Chociaż postanowienia art. 212 Konwencji z Lomé IV nie zawierają takiego wymogu, Komisja zdecydowała o zwiększeniu kontroli środków STABEX poprzez przeprowadzanie audytów. Spośród 38 krajów beneficjentów, 10 nie zarejestrowało żadnych operacji na tych środkach w roku 2007, a w 14 przeprowadzono audyty dotyczące bądź wiarygodności rachunków STABEX (8 krajów), bądź też projektów finansowanych ze środków STABEX (6 krajów).

⁽⁸⁾ Artykuł 96 i 102.

⁽⁹⁾ Finansowe znaczenie programu Stabex maleje ze względu na fakt, iż działanie to jest stopniowo wycofywane. Na koniec 2007 r. około 100 mln euro pozostawało na bezpiecznych rachunkach prowadzonych w Europie pod wyłączną kontrolą Komisji, w porównaniu z 192 mln euro na koniec 2006 r. Celem Komisji jest, aby środki te zostały wypłacone do dnia 31 grudnia 2010 r., pod warunkiem, że spełnione zostaną wszystkie warunki w zakresie wydatkowania środków.

ROZDZIAŁ II — POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE ROZLICZEŃ EFR

Poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2007

I. Na mocy postanowień art. 248 Traktatu WE Trybunał zbadał:

- a) „Końcowe roczne sprawozdanie finansowe 7., 8. i 9. Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2007” składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego ⁽¹⁰⁾ oraz ze skonsolidowanego sprawozdania z realizacji finansowej siódmego, ósmego i dziewiątego EFR;
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi EFR w odniesieniu do tej części środków, która podlega zarządzaniu finansowemu Komisji ⁽¹¹⁾.

Zadania kierownictwa

II. Na mocy rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do siódmego, ósmego i dziewiątego EFR, kierownictwo ⁽¹²⁾ odpowiada za przygotowanie i rzetelne przedstawienie końcowego rocznego sprawozdania finansowego EFR oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u ich podstaw:

- a) W zakres obowiązków kierownictwa w związku z końcowym rocznym sprawozdaniem finansowym EFR wchodzi opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej niezbędnych do przygotowania i rzetelnego przedstawienia sprawozdań finansowych wolnych od istotnych nieprawidłowości wynikających z nadużyć lub błędów, a także wybór i stosowanie właściwych zasad rachunkowości na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego EFR ⁽¹³⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych odpowiednich do okoliczności. Komisja zatwierdza końcowe roczne sprawozdanie finansowe EFR;

⁽¹⁰⁾ Skonsolidowane sprawozdanie finansowe obejmuje bilans, rachunek dochodów i wydatków, rachunek przepływów pieniężnych oraz tabelę zależności Europejskich Funduszy Rozwoju. Sprawozdanie finansowe oraz informacje przedstawione przez EBI nie są objęte niniejszym poświadczeniem wiarygodności (zob. przypis 11).

⁽¹¹⁾ Na mocy art. 1 i art. 103 ust. 3 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR poświadczenie wiarygodności nie obejmuje części środków dziewiątego EFR, którymi zarządza EBI i za które jest on odpowiedzialny.

⁽¹²⁾ Na poziomie Komisji kierownictwo stanowią członkowie instytucji, oddelegowani i subdelegowani urzędnicy zatwierdzający, księgowy oraz kadra kierownicza jednostek ds. finansowych, audytu wewnętrznego lub kontroli. Na poziomie państw beneficjentów kierownictwo stanowią krajowi urzędnicy zatwierdzający, księgowi, instytucje płatnicze oraz kadra kierownicza instytucji wdrażających.

⁽¹³⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego EFR opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IP-SAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych — na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR) / Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym „skonsolidowane sprawozdanie finansowe” za rok budżetowy 2007 sporządzone jest na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego EFR, stanowiących przystosowanie zasad rachunkowości memoriałowej do specyfiki Wspólnot, natomiast skonsolidowane sprawozdania z wykonania EFR nadal opierają się głównie na przepływach pieniężnych.

- b) sposób, w jaki kierownictwo wypełnia swoje obowiązki w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, zależy od metody wdrażania EFR. W przypadku bezpośredniego zarządzania scentralizowanego zadaniami wykonawczymi zajmują się departamenty Komisji. W przypadku zarządzania zdecentralizowanego zadania te są przekazywane państwom trzecim, a w ramach pośredniego zarządzania scentralizowanego — innym organom. W przypadku wspólnego zarządzania natomiast zadania wykonawcze są rozdzielone między Komisję a organizacje międzynarodowe. Zadania wykonawcze muszą być realizowane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, która wymaga opracowywania, wdrażania i utrzymywania skutecznych i wydajnych systemów kontroli wewnętrznej, w tym właściwego nadzoru, jak również podejmowania odpowiednich działań w celu zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz, w razie konieczności, wszczęcia postępowania sądowego w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych. Bez względu na stosowaną metodę wykonania budżetu Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń EFR.

Zadania kontrolera

III. Zadaniem Trybunału jest, na podstawie przeprowadzonej przez niego kontroli, przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej oraz kodeksem etyki IFAC i INTOSAI w takim zakresie, w jakim mają one zastosowanie w kontekście EFR. Zgodnie z tymi standardami Trybunał zobowiązany jest planować i przeprowadzać kontrolę w celu uzyskania wystarczającej pewności, że końcowe roczne sprawozdanie finansowe EFR jest wolne od istotnych nieprawidłowości, a leżące u jego podstaw transakcje są, jako całość, legalne i prawidłowe.

IV. W kontekście opisanym w pkt III w zakres kontroli wchodzi procedura mające na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty oraz informacje zawarte w ostatecznym sprawozdaniu skonsolidowanym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Wybór procedur zależy od osądu kontrolera, w tym od jego oceny ryzyka wystąpienia istotnych nieprawidłowości w ostatecznym sprawozdaniu skonsolidowanym oraz istotnych niezgodności transakcji z wymogami określonymi w przepisach prawa w zakresie EFR, bez względu na to, czy nieprawidłowości te wynikają z nadużyć, czy z błędów. Podczas dokonywania oceny ryzyka w celu opracowania procedur kontroli odpowiednich do okoliczności, kontroler bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej istotny dla przygotowania i rzetelnego przedstawienia ostatecznego sprawozdania skonsolidowanego oraz systemu nadzoru i kontroli wdrażane w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji. W tym kontekście kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad rachunkowości oraz zasadność dokonanych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji ostatecznego skonsolidowanego sprawozdania finansowego i rocznych sprawozdań z działalności.

V. Trybunał uznał, że uzyskane dowody kontroli są wystarczające i właściwe, aby stanowić podstawę poświadczenia wiarygodności.

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VI. W opinii Trybunału końcowe roczne sprawozdanie finansowe siódmego, ósmego i dziewiątego EFR rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2007 r. oraz wyniki ich transakcji i przepływów pieniężnych za kończący się w tym dniu rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

VII. Nie wnosząc zastrzeżeń do opinii wyrażonej w pkt VI, Trybunał pragnie zwrócić uwagę na fakt, że Komisja nie udowodniła wiarygodności założeń wykorzystywanych przy szacowaniu rezerw na poniesione koszty, co może prowadzić do niedoszacowania rozliczeń międzyokresowych biernych, a także do zawyżenia kwoty gwarancji wykazanej w informacjach dodatkowych do sprawozdania finansowego.

Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

VIII. W opinii Trybunału, z wyjątkiem implikacji wynikających z kwestii poruszonych w pkt IX, transakcje leżące u podstaw dochodów i zobowiązań za rok budżetowy są, jako całość, legalne i prawidłowe.

IX. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała istotny poziom błędów występujących w transakcjach leżących u podstaw płatności.

X. Nie kwestionując opinii wyrażonej w pkt VIII, Trybunał zwraca uwagę na wysokie ryzyko powiernicze związane ze wsparciem budżetowym, wynikające z dokonanej przez Komisję „dynamicznej interpretacji” kryteriów kwalifikowalności, która to interpretacja nie daje państwom możliwości spełnienia minimalnych norm w zakresie wiarygodnego zarządzania finansami publicznymi, zanim podjęte zostanie wsparcie budżetowe.

XI. Trybunał odnotowuje ulepszenia wprowadzone przez Komisję w zakresie jej systemów nadzoru i kontroli, podkreśla jednak potrzebę kontynuowania wysiłków zmierzających do klaryfikacji niektórych ważnych elementów ogólnej strategii kontroli oraz poprawy konstrukcji lub wdrożenia niektórych systemów.

Dnia 18 września 2008 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Informacje uzupełniające poświadczenie wiarygodności***Zakres i charakter kontroli***

14. Celem badania wiarygodności rozliczeń EFR jest uzyskanie odpowiednich i wystarczających dowodów, które umożliwią określenie, w jakim stopniu wszystkie dochody, wydatki, aktywa i pasywa zostały właściwie zarejestrowane, a roczne sprawozdanie finansowe rzetelnie oddaje sytuację finansową na koniec roku. Uwagi dotyczące wiarygodności rozliczeń, przedstawione w pkt VI i VII poświadczenia wiarygodności, są oparte na kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego⁽¹⁴⁾ i skonsolidowanego sprawozdania z realizacji finansowej siódmego, ósmego i dziewiątego EFR⁽¹⁵⁾. Kontrola ta objęła odpowiednio dobrane procedury mające na celu zbadanie — na podstawie testów — dowodów w zakresie kwot i informacji. Obejmowała ocenę stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez kierownictwo oraz ogólnej prezentacji skonsolidowanych sprawozdań.

15. Uwagi dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń przedstawione w pkt VIII–IX poświadczenia wiarygodności są oparte na:

- a) ocenie systemów nadzoru i kontroli w centrali EuropeAid i w pięciu przedstawicielstwach (Ghana, Gwinea Bissau, Niger, Madagaskar i Sudan) obejmujących sześć krajów;
- b) zbadaniu w każdym z odwiedzonych przedstawicielstw statystycznie dobranej próby transakcji obejmujących wszystkie obszary z wyjątkiem wsparcia budżetowego. Ogółem skontrolowano 90 płatności i 15 indywidualnych zobowiązań prawnych;
- c) zbadaniu, w przypadku wsparcia budżetowego, 30 płatności i 15 zobowiązań finansowych dobranych statystycznie. Wybór ten stanowi odpowiednio 46,0 % i 62,1 % łącznych płatności w ramach wsparcia budżetowego i zobowiązań finansowych. Kontrola polegała na zbadaniu dokumentacji, a w odniesieniu do ośmiu płatności na dalszej analizie prowadzonej w czterech z wizytowanych państw (Ghana, Gwinea Bissau, Niger i Madagaskar);
- d) zbadaniu statystycznie dobranej próby 30 płatności zatwierdzonych przez centralę EuropeAid;

⁽¹⁴⁾ Zob. art. 100 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR: sprawozdania finansowe obejmują bilans, wynik ekonomiczny, rachunek przepływów pieniężnych oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz EFR.

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 101 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR: sprawozdania z realizacji finansowej obejmują tabele przedstawiające środki, zobowiązania i płatności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- e) zbadaniu 30 statystycznie dobranych transakcji sprawdzonych już *ex post* przez centralę EuropeAid;
- f) zbadaniu 30 statystycznie dobranych zobowiązań finansowych;
- g) zbadaniu rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia Dyrektora Generalnego EuropeAid oraz zbadaniu procedury sporządzania tych dokumentów.

Wiarygodność rozliczeń

16. Jak Trybunał zauważył już w swoim sprawozdaniu rocznym dotyczącym EFR za rok 2006 ⁽¹⁶⁾, system księgowy stosowany do EFR nie posiada wszystkich cech koniecznych do wydajnego i skutecznego przekazywania informacji ekonomicznych zgodnie z zasadą memoriału. W konsekwencji przetworzenie danych w ramach rachunkowości kasowej na potrzeby opartego na rachunkowości memoriałowej rocznego sprawozdania finansowego dotyczącego EFR wymaga gruntownego ręcznie przeprowadzanego przetwarzania danych, co zwiększa ryzyko popełnienia błędu. Ponadto wpływ finansowy wynikający z różnic kursów walut nie może zostać określony osobno przez system księgowy, ani też nie można go ustalić, dokonując ręcznej ekstrakcji danych ⁽¹⁷⁾. Termin włączenia EFR do systemu księgowego stosowanego już przez Komisję do rozliczania wydatków budżetowych początkowo zaplanowany był na rok 2006, lecz ze względu na problemy techniczne kilkakrotnie go odraczano i obecnie przewidywany jest na początek 2009 r.

17. Roczne sprawozdanie finansowe zawiera rezerwę na koszty poniesione w okresie sprawozdawczym, na które to koszty do końca roku nie otrzymano faktur. Rezerwa ta jest szacowana statystycznie na podstawie szeregu założeń i wynosi 2 087 mln euro lub 83 % wartości wszystkich zobowiązań. Jak Trybunał stwierdził w swoim sprawozdaniu rocznym dotyczącym EFR za rok budżetowy 2006 ⁽¹⁸⁾, wiarygodność założenia dotyczącego linowości wydatków projektowych nie została przez Komisję wykazana. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy ⁽¹⁹⁾ wynika, że metoda wykorzystywana przez EuropeAid może prowadzić do zaniżenia rozliczeń międzyokresowych biernych. Nie jest jednak możliwe ilościowe określenie wpływu tej metody na skonsolidowany bilans na koniec 2007 r.

16. Wprowadzenie od roku 2009 nowego systemu księgowego usunie obecne ograniczenia. Ręczne przetwarzanie podlega surowym kontrolom mającym zredukować ryzyko. Obecny system księgowości EFR nie zapewnia identyfikacji finansowego wpływu różnic kursowych, jednak wynik netto za rok budżetowy 2007 obejmuje zyski i straty wynikające z różnic kursowych.

Ponadto jedynie 9 % płatności zostało zrealizowanych w walutach podatnych na wahania kursów wymiany walut. W związku z tym, zdaniem Komisji, potencjalne różnice kursów wymiany nie mają istotnego znaczenia dla całości rozliczeń.

17. W roku 2007 Komisja odświeżyła i ulepszyła swoje podejście do obliczania prowizji, stosując stopień realizacji właściwy dla każdego rodzaju umowy (subwencje, prace budowlane, usługi i dostawy).

Indywidualna analiza każdej umowy (obecnie istnieje około 8 000 umów) wykazała nieproporcjonalnie duży nakład pracy w stosunku do obecnie stosowanego podejścia matematycznego. Komisja zamierza rozpocząć badania w celu zaostreżenia kryteriów wykorzystywanych w ramach tego podejścia.

⁽¹⁶⁾ Punkt 15 (Dz.U. C 259 z 31.10.2007).

⁽¹⁷⁾ Informacja ta wymagana jest przez MSRSP 4 — Efekty różnic kursowych.

⁽¹⁸⁾ Punkt 17.

⁽¹⁹⁾ Ze względu na niewystarczające dostępne informacje odnoszące się do sytuacji pod koniec 2007 r. Trybunał zbadał zasadność tej metody poprzez skontrolowanie stanu rezerw na dzień 31 grudnia 2006 r. na podstawie 60 indywidualnych umów dobranych statystycznie i odnoszących się do 18 projektów realizowanych w 13 państwach AKP.

UWAGI TRYBUNAŁU

18. Kwota gwarancji ujawniona w nocy 1.4 do sprawozdania finansowego wyniosła na koniec 2007 r. 1 004 mln euro. Trybunał stwierdził, że kwota ta jest zawyżona o 4,1 %.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń**Bezpośrednie badanie transakcji****Zobowiązania na rzecz projektów**

19. Zgodnie z umową z Kotonu ⁽²⁰⁾ istnieje wymóg, aby umowy finansowania między Komisją a danym państwem lub państwami AKP były sporządzane w ciągu 60 dni od podjęcia decyzji przez Komisję. Kontrola Trybunału ujawniła, że znaczna liczba umów finansowania (osiem spośród 30 przebadanych decyzji Komisji) nie została podpisana w takim terminie przez kraje będące odbiorcami pomocy.

20. Wykryto częste błędy (pięć błędów występujących w czterech z 15 skontrolowanych indywidualnych zobowiązań prawnych) dotyczące prawnych gwarancji bankowych ustanowionych na potrzeby przetargów i umów. W przypadku jednego indywidualnego zobowiązania prawnego udzielono derogacji od zasad przetargowych, pomimo faktu, że nie spełniono warunku prawnego umożliwiającego takie działanie.

Płatności na rzecz projektów

21. Na jedenaście wybranych płatności na rzecz organizacji ONZ w dwóch przypadkach przeprowadzenie pełnej kontroli w zakresie legalności i prawidłowości nie było możliwe, ponieważ Trybunał nie uzyskał od właściwych organizacji ONZ ⁽²¹⁾ dokumentów związanych z tymi płatnościami. Dlatego też Trybunał nie może stwierdzić, czy transakcje te były legalne i prawidłowe. Ponadto Trybunał zwraca uwagę na to, że kontrola innych transakcji ONZ była utrudniona przez nieodpowiednią współpracę pomiędzy organizacjami ONZ, a ostatecznie była możliwa wyłącznie dzięki interwencji ze strony Komisji w odpowiednim czasie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

18. W trakcie 2007 r. Komisja poczyniła znaczne wysiłki na rzecz poprawy jakości informacji wprowadzanych do systemu rachunkowości. W toku prac związanych z corocznym zamknięciem rozliczeń przeprowadzono dodatkowe weryfikacje w celu opracowania rocznych sprawozdań. W związku z powyższym wpływ tych błędów na treść rocznego sprawozdania pozostaje bardzo ograniczony, dlatego nie jest uznawany za istotny.

19. Komisja i kraje beneficjenci nie naruszyli zasady 60 dni przewidzianej w umowie z Kotonu, ponieważ odnosi się ona do sporządzenia umów finansowych, a nie do ich podpisania. Termin na podpisanie umów finansowych upływa z dniem 31 grudnia roku $n + 1$, przy czym rok n jest rokiem, w którego trakcie zobowiązanie finansowe Komisji zostało zatwierdzone (art. 54 ust. 2 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 9. EFR). Niezależnie od tego Komisja w swej sumienności praktycznie we wszystkich przypadkach nie tylko sporządza, lecz także podpisuje umowy finansowe w terminie 60 dni od przyjęcia decyzji w ich sprawie.

20. Zdaniem Komisji nie ma ryzyka finansowego, ponieważ nie zrealizowano żadnej płatności przed otrzymaniem gwarancji bankowej.

Komisja uważa, że odstępowanie było uzasadnione ze względu na jego pilny charakter.

21. Komisja w pełni popiera wniosek Trybunału o uzyskanie od organizacji ONZ-owskich niezbędnych dowodów potwierdzających zgłoszone fakty, a zasada ta została jednoznacznie przewidziana w finansowo-administracyjnej umowie ramowej (FAFA). Bezpośrednio po tym jak Komisja została poinformowana o trudnościach napotkanych w tym zakresie, zwróciła się ona do swoich partnerów z ONZ w celu znalezienia rozwiązania i zapewnienia, aby Trybunał otrzymał wymagane informacje.

⁽²⁰⁾ Artykuł 17 ust. 2 załącznika 4.

⁽²¹⁾ Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych i Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych.

UWAGI TRYBUNAŁU

22. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola płatności zatwierdzonych przez przedstawicielstwa i centralę EuropeAid ujawniła istotny poziom błędów (27 błędów występujących w 24 ze 120 zbadanych transakcji) mający wpływ na kwotę transakcji leżących u podstaw rozliczeń poddanych kontroli. Większość tych błędów jest poważna ⁽²²⁾ i dotyczy głównie:

- kwalifikowalności wydatków — błędy takie jak płatności dokonywane poza dozwolonym okresem, płatności VAT, płatności przekraczające dozwolony budżet i płatności dotyczące wydatków, których rodzaj nie jest przewidziany w umowie (17 błędów występujących w 15 ze 120 zbadanych transakcji),
- rozliczania prefinansowania, pomimo że wydatki nie zostały jeszcze poniesione (sześć błędów występujących w sześciu ze 120 zbadanych transakcji),
- wypłacania niepoprawnych kwot w wyniku błędów obliczeniowych, dokonywania płatności za ilości zadeklarowane, które nie odpowiadały stanowi faktycznemu i nieprzestrzegania wymogów technicznych dotyczących robót (trzy błędy występujące w trzech ze 120 zbadanych transakcji).

23. Większości błędów powinno się było zapobiec lub powinny być one zostać wykryte i poprawione przez urzędników zatwierdzających przed zatwierdzeniem rozliczenia prefinansowania lub płatności. Inne błędy można wyjaśnić brakiem właściwie przeprowadzonych kontroli przez osoby nadzorujące lub kontrolerów. Wskazuje to na uchybienia w systemach nadzoru i kontroli (zob. pkt 32–47). Pomimo iż dzięki kontrolom zaplanowanym przez Komisję można wykryć i skorygować pewne błędy, poziom błędów resztowych najprawdopodobniej pozostanie istotny (zob. pkt 39).

24. Kontrola Trybunału ujawniła także inne powtarzające się błędy, które mogą mieć wpływ na kwotę transakcji leżących u podstaw rozliczeń, głównie dotyczące prawnie ustanowionych gwarancji bankowych i wymogów w zakresie przetargów i udzielania zamówień (16 błędów występujących w 15 ze 120 zbadanych transakcji). Zidentyfikowano również błędy, które nie mają wpływu na kwotę transakcji leżących u podstaw rozliczeń, takie jak: przedwczesne płatności, brak odpowiednich działań na rzecz upowszechniania wiedzy na temat wsparcia finansowego EFR oraz przydzielanie środków do nieodpowiedniej prognozy programów (sześć błędów występujących w sześciu ze 120 zbadanych transakcji).

ODPOWIEDZI KOMISJI

22. System kontroli wprowadzony przez Komisję, zmierzający do weryfikacji legalności i prawidłowości wydatków, opiera się na pracy zewnętrznych audytorów i osób nadzorujących, jak również na kontrolach wewnętrznych. Komisja zgadza się, że system ten obarczony jest pewnym ryzykiem błędu. Jednakże mając na uwadze niemożność przeprowadzenia pełnej weryfikacji transakcji, zważywszy na koszty związane z takimi środkami kontroli, Komisja nadal będzie udoskonalać dający dostateczną gwarancję system oparty na stosunku kosztu do skuteczności.

23. Większość tych przypadków dotyczy albo płatności dokonanych na podstawie sprawozdania z kontroli oraz rozliczeń przedstawionych przez podmiot odpowiedzialny za nadzorowanie danego projektu, albo rozliczeń zaliczek, które mogą zostać później skorygowane.

24. Dwa przypadki dotyczą przedłużenia gwarancji dotyczących umów będących na końcowym etapie realizacji. Zatem nie wiązały się one z żadnym ryzykiem. We wszystkich pozostałych przypadkach gwarancje zostały dostarczone po podpisaniu umowy, jednak żadna płatność nie została uwolniona przed otrzymaniem gwarancji. W związku z tym nie istniało tutaj żadne ryzyko finansowe.

W kwietniu 2008 r. Komisja opublikowała podręcznik dotyczący propagowania dostrzegalności działań zewnętrznych UE.

⁽²²⁾ Trybunał uznaje błędy za „poważne”, jeśli ich wskaźnik przekracza 2 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zobowiązania na wsparcie budżetowe

25. Umowa z Kotonu stanowi, że bezpośrednia pomoc budżetowa (wsparcie budżetowe) może być udzielana jedynie w przypadkach, gdy zarządzanie wydatkami publicznymi jest odpowiednio przejrzyste, rozliczalne i skuteczne⁽²³⁾. Komisja interpretuje ten warunek dynamicznie⁽²⁴⁾. W jej opinii uchybienia w zarządzaniu finansami publicznymi występujące w momencie podejmowania decyzji o finansowaniu nie stanowią przeszkody dla uruchomienia programu pomocy budżetowej, pod warunkiem, że istnieje wola przeprowadzenia reform i że reformy te uznaje się za zadowalające. Parlament Europejski zakwestionował „dynamiczną interpretację” Komisji w zakresie kryteriów kwalifikowalności dotyczących wsparcia budżetowego i stwierdził, że powinno ono być udzielane jedynie tym krajom, które już spełniły minimalne normy w zakresie wiarygodnego zarządzania finansami publicznymi⁽²⁵⁾.

26. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola ujawniła, że w przypadku pięciu spośród 15 skontrolowanych zobowiązań⁽²⁶⁾ udzielono wsparcia budżetowego dla państw AKP, w sytuacji gdy nie zostały spełnione wymogi umowy z Kotonu dotyczące odpowiedniej przejrzystości, rozliczalności i skuteczności w zarządzaniu wydatkami publicznymi. Trybunał stwierdził poważne uchybienia w nadzorze wewnętrznym w zakresie budżetu, systemach księgowych oraz w dziedzinie zamówień publicznych i działań antykorupcyjnych. Istotnym problemem

25. Komisja zdaje sobie sprawę, że, jak stwierdzono w uwagach Trybunału, podejście „dynamicznej interpretacji” zostało zakwestionowane przez Parlament Europejski w jego przeglądzie dotyczącym działań podjętych po zaleceniach odnoszących się do absolutorium za 2006 r. Niemniej jednak Komisja nadal uważa, że to podejście jest użyteczne i stosowne w każdym z poszczególnych państw z osobna, jako że pozwala ono Komisji lepiej wspierać udoskonalenia systemów zarządzania finansami publicznymi, a co za tym idzie, zwiększa ogólny wpływ wsparcia budżetowego na rozwój w krajach beneficjentach. Poza tym, że następuje trudności pod względem metodologicznym, tworzenie wskaźników *ex ante* mających zastosowanie do wszystkich krajów mogłoby zmniejszyć zdolność Komisji do wspierania reform zarządzania finansami publicznymi zarówno wtedy, gdy wskaźniki uda się osiągnąć, jak i wtedy, kiedy to się nie uda. Podejście Komisji skupia się zatem na pełnym przeglądzie z wykorzystaniem metody programu „wydatki publiczne i odpowiedzialność finansowa” (PEFA), związanym z potrzebą wiarygodnej i przydatnej strategii reform oraz monitorowania jej zadowalającego wdrożenia. Stąd, jak wielu innych donatorów (w tym Bretton Woods Institutions), WE wykorzystuje wstępną diagnozę zarządzania finansami publicznymi jako podstawę do wskazywania postępu we wdrażaniu strategii reform. Komisja przyznaje, że jej ocena postępu reform powinna być bardziej uporządkowana i sformalizowana, podkreśla jednak, że w sytuacji gdy więcej ocen PEFA staje się dostępnych, będzie mogła oprzeć swoją ocenę sytuacji kraju i tempa reform na coraz lepszych informacjach. Komisja przypomina wreszcie, że kwalifikowalność sprawdzana jest w trakcie wszystkich faz programu oraz że w szczególnych przypadkach krajów znajdujących się w niestabilnej sytuacji Komisja zarządza powstałym ryzykiem, domagając się zazwyczaj stworzenia w ramach Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) programu rozwiązującego podstawowe kwestie, takie jak zarządzanie środkami pieniężnymi i kontrola skarbu państwa.

26. Komisja nie zgadza się z oceną Trybunału dotyczącą czterech przedmiotowych krajów. Jak wskazano w pkt 25, wszystkie wspomniane przez Trybunał zobowiązania w tych krajach znajdujących się w niestabilnej sytuacji zostały zaciągnięte w następstwie oceny wystarczającego właściwego postępu we wdrażaniu systemów zarządzania finansami publicznymi, popartej ocenami MFW. Przedmiotowe kraje nadal wykazują postęp w zakresie zarządzania finansami publicznymi i pozostają na właściwej drodze do otrzymania dalszego wsparcia budżetowego.

Komisja nie zrozumiała zalecenia Trybunału jako żądania określenia minimalnych standardów obowiązujących wobec wszystkich krajów i, jak wspomniano w pkt 25, nie uważa tego za właściwe. W trakcie roku 2007 Komisja nadal stosowała dynamiczne podejście, które uważa za właściwe.

Środki antykorupcyjne analizowane są w kontekście umów finansowych (FA) i monitorowane w ramach rocznych sprawozdań delegatur na temat zarządzania finansami publicznymi.

⁽²³⁾ Artykuł 61 ust. 2 lit. a).

⁽²⁴⁾ Zob. pkt 28 i 29 sprawozdania specjalnego nr 2/2005 dotyczącego pomocy budżetowej z EFR dla krajów AKP (Dz.U. C 249 z 7.10.2005).

⁽²⁵⁾ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju na rok budżetowy 2006, pkt 32.

⁽²⁶⁾ Pięć zobowiązań dotyczy Burundi, Republiki Środkowoafrykańskiej, Gwinei-Bissau i Haiti. Zobowiązania w ramach wsparcia budżetowego dla tych państw w 2007 r. wyniosły 83,7 mln euro tj. 24,9 % zobowiązań w ramach wsparcia budżetowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

jest brak przedstawienia w odpowiednim terminie skontrolowanego sprawozdania finansowego oraz nieskuteczność kontroli zewnętrznych, które — jak to już Trybunał zaznaczył — są niezbędne, aby wykazać przejrzystość i rozliczalność. Zapewnienie wsparcia budżetowego w takich warunkach pociąga za sobą bardzo wysokie ryzyko powiernicze. W sprawozdaniu rocznym dotyczącym EFR za rok budżetowy 2006 ⁽²⁷⁾ Trybunał zalecił, by przestrzeganie umowy z Kotonu oceniać w kontekście spełnienia podstawowych wymogów. Jednak żadne działania nie zostały w związku z tym zaleceniem podjęte.

27. W kilku przypadkach (tj. w siedmiu spośród 33 przebadanych umów finansowania) postanowienia umów finansowania w zakresie wsparcia budżetowego były niepełne lub niejasne. Nie zawierały one ogólnych warunków wsparcia budżetowego lub w niejasny sposób określały metody obliczenia kwot do wypłaty albo też odnosiły się do zobowiązań podjętych przez rząd bez określenia należytego terminu i konsekwencji w przypadku niewypełnienia tych zobowiązań.

Płatności w ramach wsparcia budżetowego

28. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola płatności w zakresie wsparcia budżetowego ujawniła istotny poziom błędów (cztery błędy występujące w czterech spośród 30 zbadanych płatności), mający wpływ na kwotę transakcji poddanych kontroli. Wskazane przypadki dotyczą obliczania kwot do wypłaty na podstawie pozytywnych wniosków co do postępu w zarządzaniu finansami publicznymi, które to wnioski nie są zgodne z dokonaną oceną sytuacji. Odnotowano także przypadki wykorzystywania metod obliczeniowych, które nie są przewidziane w umowie finansowania. W trzech innych przypadkach zrealizowano płatności bez udostępnienia aktualnych sprawozdań dotyczących zarządzania finansami publicznymi. Niesie to za sobą ryzyko niespełnienia kryteriów kwalifikowalności.

27. Komisja powołuje się na zgodne z prawem stosowanie umowy z Kotonu we wszystkich umowach finansowych oraz w ocenach uwalniania transz. Niemniej jednak Komisja uznaje, że należałoby wyraźnie wymienić kryteria kwalifikowalności w umowach finansowych i ich warunkach ogólnych, zgodnie z Wytycznymi w sprawie programowania, projektowania i zarządzania WBO (wsparcie dla budżetu ogólnego). Zatem Komisja będzie poszukiwać sposobów dalszej poprawy jakości umów finansowych w ramach 10. EFR. W kwestii ustalenia dat oceny warunków dla dokonania wydatków, harmonogram umów finansowych jest jedynie orientacyjny.

28. W każdym z czterech przypadków cytowanych przez Trybunał Komisja starała się podjąć świadomą decyzję w oparciu o uzasadnioną interpretację postanowień odpowiednich umów finansowych.

W dwóch z trzech przypadków (Botswana i Namibia) sprawozdania dotyczące zarządzania finansami publicznymi były dostępne w zgodzie z wytycznymi w sprawie WBO, a kwalifikowalność została wykazana. W przypadku Nowej Kaledonii (2007BS-EE16) zobowiązania podniesione przez Trybunał są środkami towarzyszącymi, a nie warunkami dokonania wydatków.

⁽²⁷⁾ Pkt 55.

UWAGI TRYBUNAŁU

29. W odniesieniu do znacznej liczby przypadków (sześć spośród 30 zbadanych płatności) Komisja nie wykazała w sposób uporządkowany i sformalizowany tego, czy dotrzymywano warunków płatności w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Przypadki te obejmują: zbyt optymistyczne oceny dotyczące postępu lub oparte na nieaktualnych lub niewłaściwych danych, brak odpowiednich informacji na poparcie wniosków, uwzględnianie w większym stopniu przyszłych zdarzeń niż tych, które miały miejsce oraz niedokładna ocena wskaźników.

ODPOWIEDZI KOMISJI

29. Komisja zgadza się z koniecznością wykazania w sposób uporządkowany i sformalizowany, że warunki płatności odnoszące się do zarządzania finansami publicznymi są przestrzegane.

Głównym narzędziem wykorzystywanym przez Komisję do oceny systemu zarządzania finansami publicznymi jest ocena PEFA, która zostaje uzupełniona inną informacją dotyczącą postępów poczynionych ostatnio w zakresie reform zarządzania finansami publicznymi (często w porozumieniu z innymi partnerami rozwojowymi).

Dokonując płatności, Komisja opierać będzie swoją decyzję na wszelkich dostępnych informacjach. Ponadto delegatury zobowiązane są do przedstawienia rocznego sprawozdania dotyczącego zarządzania finansami publicznymi, zawierającego informacje o niedawnych i planowanych reformach. Niemniej jednak Komisja zgadza się, że w sprawie niektórych omawianych płatności delegatury mogłyby podać dokładniej, jakie informacje wykorzystano przy dokonywaniu oceny.

Co się tyczy uwagi odnoszącej się do nadmiernego optymizmu przy wydawaniu ocen, Komisja bierze pod uwagę postęp dokonany w zakresie zarządzania finansami publicznymi, wiarygodne i odpowiednie zobowiązania do przyszłych reform, wyniki dialogu z krajami partnerskimi i partnerami rozwojowymi, oraz udzielanie dodatkowej pomocy. Stąd Komisja stara się wyważyć dokonany postęp, polityczne zobowiązanie do przeprowadzenia reform oraz obszary pozostające przedmiotem szczególnej uwagi, aby podjąć uzasadnioną decyzję.

Sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego EuropeAid

30. Sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego EuropeAid przedstawia osiągnięcia w zakresie realizowanej polityki i skuteczność zarządzania w poszczególnych jednostkach oraz główne wyniki kontroli. Przedstawia ono także działania Komisji podjęte w związku z zaleceniami Trybunału Obrachunkowego, Służby Audytu Wewnętrznego oraz działu audytu wewnętrznego EuropeAid.

31. Sprawozdanie z działalności zawiera szczegółowe wskaźniki w zakresie legalności i prawidłowości ⁽²⁸⁾. Wskaźniki te nie zawierają jednak informacji finansowych na temat zasięgu kontroli, wskaźników błędów wykrytych podczas różnych kontroli, kwot wystawionych nakazów odzyskania środków i kwot faktycznie odzyskanych. Dlatego też nie jest jasne, na jakiej podstawie Dyrektor Generalny EuropeAid oświadczył, że uzyskał wystarczającą pewność, że wdrożone procedury kontroli dają niezbędną gwarancję legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała istotny poziom błędów i uchybienia w systemach nadzoru i kontroli.

31. Roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid za rok 2007 oraz załączniki do niego zawierają wskaźniki legalności i prawidłowości, takie jak wyniki kontroli ex post oraz wdrażanie rocznych planów kontroli. Dyrektor Generalny miał wgląd w wyniki działań związanych z odzyskiwaniem wierzytelności przeprowadzanych przez służby EuropeAid, jak również wyniki innych kontroli.

Wystarczająca pewność Dyrektora Generalnego nie została w sposób automatyczny uzyskana na podstawie jednego wskaźnika. Deklaracja opiera się na ocenie wielu elementów, takich jak: regularny nadzór ze strony kadry kierowniczej, wyniki regularnych ocen funkcjonowania kontroli wewnętrznych, systematyczne sprawozdania subdelegowanych urzędników zatwierdzających, wdrażanie planów działania na podstawie zaleceń różnych instytucji nadzorujących, wyniki kontroli ex post.

⁽²⁸⁾ Roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid za 2007 r., s. 57.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Systemy nadzoru i kontroli

Ogólna strategia kontroli

32. Zgodnie z planem działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, jak i z zaleceniem Trybunału ⁽²⁹⁾ dotyczącym opracowania ogólnej strategii kontroli EuropeAid, opis kluczowych systemów zarządzania i kontroli został rozwinięty w formie wzorów kontroli wewnętrznej, ujętych w sprawozdaniu z działalności Dyrektora Generalnego EuropeAid. Pomimo iż jest to znaczny postęp, sprawozdanie to nadal nie zawiera ważnych elementów, takich jak kluczowe wskaźniki potwierdzające poziom pewności, jaki ma być osiągnięty, wymagany zasięg niektórych kontroli oraz koordynacja pomiędzy kontrolami *ex ante* i *ex post*.

33. Zmniejsza się liczba pracowników Komisji w stosunku do funduszy, na które zaciągnięto zobowiązania ⁽³⁰⁾. Ponadto nie przewiduje się znaczącego zwiększenia liczby personelu pomimo istotnego wzrostu zobowiązań prognozowanego w odniesieniu do 10. EFR. Choć zapewnienie skutecznego wykorzystania zasobów ludzkich jest oczywiście uzasadnione, to istnieje ryzyko, że niedobór lub nieodpowiednie rozdysponowanie personelu lub brak personelu o szczególnych umiejętnościach i wiedzy będzie mieć wpływ na jakość kontroli, weryfikację i monitoring. Swoje obawy w tym zakresie wyraził Parlament Europejski ⁽³¹⁾. Ponadto zwiększenie wsparcia budżetowego w ramach EFR wiąże się z potrzebą posiadania przez personel szczególnych umiejętności i wiedzy. Trybunał odnotowuje, że dział audytu wewnętrznego EuropeAid zalecił, by w związku z tym opracować politykę kadrową, która obejmie kwestie związane z liczbą personelu oraz jego umiejętnościami i wiedzą w zakresie wsparcia budżetowego.

32. EuropeAid zobowiązuje się do poprawy sposobu prezentacji tych elementów swojej strategii kontroli.

33. Komisja zgadza się z Trybunałem, że znalezienie odpowiedniego personelu, tak w sensie liczebności, jak i kompetencji, stanowi trudne wyzwanie.

⁽²⁹⁾ Zob. opinia nr 2/2004 Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich w sprawie modelu „jednolitej kontroli” (oraz projekt wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej) (Dz.U. C 107 z 30.4.2004) oraz sprawozdanie roczne z działań finansowanych z szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego EFR za rok budżetowy 2005 (Dz.U. C 263 z 31.10.2006, s. 205), pkt 40 oraz sprawozdanie roczne z działań finansowanych z szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego EFR za rok budżetowy 2006, pkt 54.

⁽³⁰⁾ 4,8 personelu na 10 mln euro, na które zaciągnięto zobowiązania w 2004 r. w porównaniu z 4,2 w 2007 r.

⁽³¹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 24 kwietnia 2007 r. z uwagami stanowiącymi integralną część decyzji w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2005 (Dz.U. C 74 E z 20.3.2008) i rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22 kwietnia 2008 r. z uwagami stanowiącymi integralną część decyzji w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Organizacje wdrażające

34. Trybunał stwierdził, że słabe systemy kontroli wewnętrznej często cechują małe podmioty, które zarządzają prognozami programów ⁽³²⁾, jak i beneficjentów umów o dotację. Na przykład podmioty te często nie posiadają odpowiedniego systemu księgowego służącego do rejestracji wydatków projektowych. Ponadto w trakcie kontroli zleczanych przez organizacje wdrażające często problemy mające wpływ na legalność i prawidłowość transakcji nie są wykrywane.

Osoby nadzorujące

35. W przypadku znacznych zamówień na roboty, dostawy lub usługi wyznacza się zewnętrzną osobę nadzorującą w celu prowadzenia i/lub monitorowania realizacji zamówienia. W niektórych przypadkach kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że jakość kontroli dokonanych przez osoby nadzorujące była nieodpowiednia, co miało negatywny wpływ na legalność i prawidłowość transakcji.

Kraje AKP

36. Komisja w dalszym ciągu czyniła starania, aby wzmocnić jednostki podległe krajowemu urzędnikowi zatwierdzającemu poprzez zapewnienie pomocy technicznej, sprzętu i szkoleń, tak aby umożliwić tym jednostkom skuteczną kontrolę wydatków EFR. Mimo to brak zaangażowania ze strony krajów AKP w wielu przypadkach oznacza, że przedstawicielstwa jedynie w ograniczonym stopniu mogą polegać na kontrolach przeprowadzonych przez jednostki podległe krajowemu urzędnikowi zatwierdzającemu, co zwiększa nakład pracy personelu przedstawicielstw w związku z koniecznością zagwarantowania odpowiednich kontroli.

Urzędnicy zatwierdzający w przedstawicielstwach i centrali EuropeAid.

37. Trybunał stwierdził uchybienia w zakresie jakości niektórych kontroli przeprowadzanych przez urzędników zatwierdzających, w szczególności związanych z zatwierdzaniem rozliczeń prefinansowania oraz z weryfikacją dokumentacji uzasadniającej wydatki, w tym wyników pracy audytorów, jak również w zakresie działań podjętych w związku z wynikami kontroli. Stwierdzono również niewystarczającą obecność pracowników przedstawicielstw w terenie, na przykład w celu monitorowania pracy osób nadzorujących.

34. W celu poprawy jakości systemów kontroli wewnętrznej podmiotów zarządzających Komisja opracowała dla nich przewodniki i organizuje regularne szkolenia (22 krajów w 2007 r.), zamierza również stworzyć powszechne narzędzia zarządzania rachunkowością i finansami.

Od lutego 2006 r. zakres wymagań i obowiązków dotyczący weryfikacji wydatków stanowi integralną część umów w sprawie przyznania dotacji (załącznik VII). Ten zakres wymagań i obowiązków, poprzez ścisłe określenie zasięgu kontroli i metod, jakie audytor wyznaczony przez organizację otrzymującą dotację musi zastosować, przyczynia się do poprawy kontroli.

35. Komisja poprosiła swoje delegatury o wzmocnienie kontroli prac osób nadzorujących. Komisja rozważyła możliwość wprowadzenia systemu mającego na celu zapewnienie, że jakość kontroli przeprowadzanych przez osoby nadzorujące odpowiada wymogom w zakresie legalności i prawidłowości transakcji, oraz zwiększenia skuteczności działań nadzorczych.

36. Komisja kontynuuje swoje wysiłki na rzecz udzielania wsparcia i przeprowadzania szkoleń. W 2007 r. z pełnych szkoleń dotyczących procedur finansowych i umownych EFR skorzystało 1 430 uczestników z 22 krajów AKP.

37. Aby zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia finansowego w zakresie zatwierdzenia wydatków przez właściwego urzędnika zatwierdzającego, Komisja wykorzystuje standardowe obiegi środków finansowych i listy kontrolne w przypadku każdej transakcji, co przyczynia się to do lepszej harmonizacji i poprawy jakości wykonywanych operacji.

Komisja przypomni urzędnikom zatwierdzającym zasady rozliczania załączek. W kwestii monitorowania audytów właściwi urzędnicy zatwierdzający w razie konieczności wystawiają polecenia ściągnięcia należności.

⁽³²⁾ Publiczne lub półpubliczne agencje lub organy w danym kraju lub krajach lub osoba prawna odpowiedzialna za prowadzenie operacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

38. Kontrole wydatków, które są podejmowane z inicjatywy przedstawicielstw i centrali EuropeAid, a następnie powierzane prywatnym firmom audytorskim, stanowią kluczowy element systemów nadzoru i kontroli Komisji, i mają przyczynić się do uzyskania pewności w zakresie wydatków EFR.

39. Roczny plan kontroli zawiera kontrole obowiązkowe oraz kontrole oparte na ocenie ryzyka. W związku z niewystarczającą dokumentacją na temat analizy ryzyka, nie ma jasności co do procedury, za pomocą której dokonuje się analizy ryzyka oraz w kwestii tego, czy przedstawicielstwa stosują tę procedurę w sposób spójny. Ogólny poziom realizacji rocznego planu kontroli, w szczególności w przedstawicielstwach, jest niski i wynosi 55 % wszystkich kontroli, które miano rozpocząć w trakcie roku. Pozostałe kontrole zostały przełożone, a nawet anulowane. Częściowo wiąże się to z ograniczonymi możliwościami przedstawicielstw w zakresie organizacji i monitorowania kontroli. Ponadto nawet w przypadku wszczęcia kontroli cykl prac był długotrwały, a sprawozdania końcowe sporządzane były po upływie znacznej ilości czasu od poniesienia wydatków. Takie uchybienia w systemie mogą negatywnie wpłynąć na ogólny poziom pewności, który jest dostępny w porównaniu z poziomem, którego oczekiwano.

40. Komisja poczyniła istotne postępy w obszarze kontroli poprzez wydanie w październiku 2007 r. nowego zakresu wymagań i obowiązków mającego zastosowanie do wszystkich kontroli. Chociaż ze względu na tak niedawne wdrożenie nowych wymagań i obowiązków na efekty wspomnianych działań trzeba będzie jeszcze poczekać, widoczne są już pozytywne oznaki świadczące o tym, że działania te powinny umożliwić bardziej spójną sprawozdawczość ze strony kontrolerów, w szczególności w odniesieniu do formy przekazywanych opinii pokontrolnych i do stosowanego programu istotności.

Monitoring prowadzony przez centralę EuropeAid

41. Głównym narzędziem monitorowania przedstawicielstw są przygotowywane przez nie co sześć miesięcy sprawozdania z zarządzania pomocą zewnętrzną. Dla centrali EuropeAid są one okresowym źródłem informacji. Dzięki nim przedstawicielstwa działające na zasadzie dekoncentracji przekazują najważniejsze dane dotyczące organizacji wewnętrznej, realizacji projektów i kontroli zewnętrznych. Następnie centrala EuropeAid przekazuje przedstawicielstwu opinię zwrotną. Kwestie regularnie zgłaszane przez przedstawicielstwa dotyczą niewystarczających zdolności administracyjnych i braku zasobów jednostek podległych krajowemu urzędnikowi zatwierdzającemu (zob. pkt 36) oraz niedoborów kadrowych (zob. pkt 33).

39. Proces, w ramach którego odbywa się analiza ryzyka, jest jasno wskazany w wytycznych operacyjnych dotyczących rocznego planu kontroli i analizy ryzyka. Komisja zgadza się z tym, że możliwości procedury dokumentowania analizy ryzyka powinny zostać ulepszone.

Roczny plan kontroli określa kontrole finansowe, jakie mają zostać przeprowadzone, które zwykle są związane z weryfikacją wydatków na projekty. Niektóre z tych kontroli zostaną przeprowadzone i zakończone w tym samym roku ($n + 1$), a część w roku następnym ($n + 2$), w zależności od tempa wdrażania projektu/programu i samego przebiegu kontroli.

Powoduje to wprowadzenie korekt do pierwotnego planu, a każda odwołana lub przełożona kontrola wymaga odpowiedniego uzasadnienia. Nie oznacza to automatycznie, że wszystkie kontrole, które nie rozpoczęły się w trakcie roku, zostały przełożone. Wskaźnik realizacji planu kontroli na rok 2007, będący wynikiem takich korekt, wynosi 77 %. Jest to zgodne z poprzednimi planami rocznymi, które przygotowywane były z dwuletnią perspektywą.

Pewność gwarantowana jest przez to, że żadna płatność uzależniona od kontroli nie została zrealizowana przed otrzymaniem i uwzględnieniem wyników takiej kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

42. Odnotowano brak scentralizowanej informacji zarządczej o zasięgu i wynikach kontroli wszczynanych w 2007 r. przez przedstawicielstwa. Oznacza to, że poziom pewności, który można uzyskać w wyniku tych kontroli, jest znacznie niższy niż ten, który można byłoby uzyskać, gdyby system informacji zarządczej funkcjonował sprawnie. Istniejące narzędzie informatyczne CRIS-Audit zostało zmodyfikowane, aby ułatwić jego zastosowanie, które w styczniu 2008 r. stało się obowiązkowe. Ze względu na niedawne wdrożenie tego narzędzia ocena jego skuteczności nie jest jeszcze możliwa. Istnieją już jednak pozytywne oznaki świadczące o tym, że jest to system przydatny przy monitorowaniu postępu. Pewne ulepszenia są nadal niezbędne, aby pozwolić na ocenę zakresu kontroli wydatków i wykorzystanie systemu do gromadzenia i analizy ustaleń, jak również zaleceń z kontroli oraz do podejmowania na ich podstawie odpowiednich działań, umożliwiając w ten sposób bieżącą ocenę wszelkich problemów i zapewniając, w razie konieczności, bezzwłoczne i terminowe podjęcie właściwych działań.

43. Od lat działania kontrolne zlecane przez centralę EuropeAid są poddawane rygorystycznej kontroli. Corocznie sporządzane jest sprawozdanie podsumowujące, którego celem jest zgromadzenie informacji z tych kontroli, po to, by w razie konieczności, wprowadzić do systemów udoskonalenia. Podobne działanie zostało przeprowadzone w 2007 r. w odniesieniu do kontroli zleconych przez przedstawicielstwa, które to kontrole są najliczniejsze. W działaniu tym zastosowano podejście metodyczne, które obejmuje główne obszary zainteresowania, takie jak przestrzeganie zakresu wymagań i obowiązków. W sprawozdaniu zawarto wiele danych faktycznych na temat liczby i klasyfikacji poczynionych ustaleń.

Weryfikacja prowadzona przez centralę EuropeAid

44. Weryfikacje prowadzone przez centralę EuropeAid obejmują wizyty kontrolne mające na celu sprawdzenie funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej przedstawicielstw, systemu kontroli *ex post* w zakresie transakcji, jak i kontroli podejmowanych z inicjatywy centrali EuropeAid.

45. W 2007 r. centrala EuropeAid przeprowadziła wizytę kontrolną w jednym przedstawicielstwie, polegającą na sprawdzeniu ustanowienia i funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli. Wizyta została dobrze opracowana i zaowocowała praktycznymi zaleceniami w zakresie ulepszeń systemów kontroli, lecz była to jedyna tego rodzaju wizyta. W 2007 r. EuropeAid opracowywał ujednoliconą metodykę takich wizyt kontrolnych. W ramach tego procesu przeprowadzono dwie wizyty pilotażowe, podczas których pierwszeństwo dano raczej zagadnieniom operacyjnym niż funkcjonowaniu systemów nadzoru i kontroli.

ODPOWIEDZI KOMISJI

42. Biuro EuropeAid opracowało odpowiednie narzędzia do prowadzenia kontroli, a równocześnie szereg mechanizmów przyczynia się do zapewnienia odpowiedniej jakości prowadzonej kontroli oraz do konsolidacji i wykorzystania systematycznych wyników kontroli.

Planowaniem kontroli i podejmowaniem działań następczych zajmują się delegatury i centrala. Żadna płatność uzależniona od kontroli nie jest dozwolona przed otrzymaniem i uwzględnieniem wyników takiej kontroli. Wyniki poprzednich kontroli brane są pod uwagę przy ustalaniu rocznego planu kontroli.

EuropeAid śledzi wdrażanie rocznego planu kontroli na poziomie centralnym, a od roku 2005 dokonuje przeglądu sprawozdań kontrolnych sporządzonych w trakcie danego roku. Celem tego przeglądu jest przyczynianie się do monitorowania działań kontrolnych na poziomie centrali i delegatur, oraz do poprawy funkcjonowania systemu kontroli opartego, między innymi, na analizie typologii wyników kontroli.

45. EuropeAid przyjęło w marcu 2008 r. ujednoliconą metodykę takich wizyt kontrolnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

46. System kontroli *ex post* w zakresie transakcji, jakim dysponuje centrala EuropeAid, zapewnia skuteczny mechanizm wykrywania błędów mających wpływ na formalne aspekty transakcji, lecz jest mniej skuteczny w wykrywaniu błędów mających wpływ na kwoty płatności. Jak zauważono w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006, kontrola *ex post* w zakresie transakcji może zatem mieć jedynie niewielki udział w uzyskaniu ogólnej pewności co do systemów i procedur oraz co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Dokonany przez Trybunał przegląd próby transakcji sprawdzonych *ex post* ujawnił także, że kontrole te w pewnych przypadkach nie były właściwie udokumentowane, niektóre oczywiste błędy nie zostały wykryte, a ustalenia z kontroli nie zawsze były brane pod uwagę tak szybko, jak powinny.

47. Kontrole oparte na ocenie ryzyka podejmowane z inicjatywy centrali EuropeAid ujawniają wysoki poziom błędów. Z uwagi na brak wystarczającej dokumentacji w zakresie analizy ryzyka, nie jest możliwe wykazanie, że EuropeAid wybrał do kontroli wszystkie zagrożenia podwyższonego ryzyka.

Audyt wewnętrzny

48. Głównym zadaniem działu audytu wewnętrznego EuropeAid jest dokonywanie oceny i ewaluacji systemu kontroli wewnętrznej. Dział ten skutecznie wypełnia swoją funkcję. Niemniej jednak Trybunał zwraca uwagę, że analiza ryzyka przeprowadzona przez dział audytu wewnętrznego w niewystarczającym stopniu bierze pod uwagę wykaz obszarów ryzyka EuropeAid oraz że program kontroli nie jest na tyle elastyczny, by dostosować się do występujących w miarę upływu czasu zmian w zakresie rozpoznania ryzyka. W 2007 r. dział audytu wewnętrznego zakończył kontrole w zakresie wsparcia budżetowego, funduszy powierniczych, procedury identyfikacji, wybranych standardów kontroli wewnętrznej w niektórych przedstawicielstwach oraz zarządzania ryzykiem w przedstawicielstwach, jak również szereg kontroli uzupełniających. Wnioski wyciągnięte przez dział audytu wewnętrznego są zasadniczo zbieżne z ustaleniami Trybunału.

49. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji przeprowadziła w centrali EuropeAid kontrolę prac kontrolnych *ex post* ⁽³³⁾. Wnioski z niej wyciągnięte potwierdzają ustalenia Trybunału dotyczące ogólnej strategii kontroli (zob. pkt 32) oraz planowania i monitorowania kontroli (zob. pkt 38 i 42).

ODPOWIEDZI KOMISJI

46. Przy ustanawianiu systemu kontroli transakcji *ex post* i określaniu jego właściwości za podstawę służą wyniki oceny nadal występującego ryzyka oraz związków z innymi elementami systemu kontroli. Mechanizmy kontroli transakcji *ex post* gwarantują dodatkową pewność oceny elementów poddanych takiej kontroli.

Obejmuje ona płatności, odzyskane kwoty i rozliczenie transakcji prefinsowania przeprowadzonych przez Komisję. Analiza każdej transakcji wiąże się z dokładnym sprawdzeniem obowiązujących postanowień umownych.

Dokumentacja wymagana w przypadku poszczególnych rodzajów wybranych transakcji została precyzyjnie określona w podręczniku kontroli transakcji *ex post*.

47. Komisja zgadza się z tym, że procedury dokumentowania analizy ryzyka powinny zostać ulepszone.

48. Analiza ryzyka przeprowadzana przez dział audytu wewnętrznego stanowi podstawę dla jego własnego rocznego planu kontroli. Ponadto ryzyko ujęte w rejestrze ryzyka EuropeAid rozpatrywane jest w odniesieniu do jego wpływu na kontrolowany obszar. Tak długo jak rejestr ryzyka działu audytu wewnętrznego może uznać dany obszar za obciążony wysokim ryzykiem, obszar ten może nie pojawić się w planie kontroli na dany rok, ponieważ wspomniane działania nie są jeszcze ujęte w ramach metod pracy DG ani w ramach cykli zarządzania niektórymi programami. Rejestr ryzyka działu audytu wewnętrznego jest aktualizowany kilka razy w roku, aby wziąć pod uwagę wszystkie zmiany środowiska ryzyka EuropeAid.

49. Kontrola przez służbę audytu wewnętrznego (IAS) została przeprowadzona w czasie gdy strategia kontroli była przygotowywana do zatwierdzenia. Jej wnioski nie mogą uwzględniać zmian, które zaszyły później.

⁽³³⁾ Kontrole *ex post* w zakresie transakcji i kontrole finansowe.

UWAGI TRYBUNAŁU

50. Dział audytu wewnętrznego przeprowadził również końcową kontrolę uzupełniającą w centrali EuropeAid w zakresie środków finansowych przeznaczonych dla organizacji pozarządowych oraz sprawdził, czy koszty ponoszone w kontekście ramowej umowy finansowo-administracyjnej z Organizacją Narodów Zjednoczonych były kwalifikowalne. Kontrola ta potwierdziła, że koncepcja ramowej umowy finansowo-administracyjnej jest odpowiednia, lecz wykazała również, że nadal należy skutecznie wdrażać mechanizmy kontrolne zarówno na poziomie projektu, jak i partnerów. Odbywać się to może na przykład poprzez wzmocnienie kontroli w zakresie płatności, jak i zapewnienie odpowiedniej liczby wizyt kontrolnych ⁽³⁴⁾.

Wnioski i zalecenia

51. Na podstawie prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony 31 grudnia 2007 r. jest we wszystkich istotnych aspektach wiarygodne, jednak Trybunał zwraca uwagę na kwestię poruszoną w pkt 17 odnoszącą się do rezerwy na poniesione koszty.

52. Na podstawie przeprowadzonych przez siebie prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że:

- a) z wyjątkiem implikacji wynikających z kwestii opisanej w pkt 19, 20 i 27, transakcje leżące u podstaw dochodów i zobowiązań EFR są wolne od istotnych błędów. Dodatkowo Trybunał zwraca uwagę na wysokie ryzyko powiernicze w przypadkach wymienionych w pkt 25 i 26;
- b) transakcje leżące u podstaw płatności w ramach EFR są obciążone istotnym poziomem błędów.

53. W ocenie Trybunału systemy nadzoru i kontroli Europejskich Funduszy Rozwoju są częściowo skuteczne. **Tabela 3** przedstawia ogólną ocenę Trybunału w zakresie systemów nadzoru i kontroli stosowanych w centrali EuropeAid ⁽³⁵⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

50. Od zakończenia kontroli IAS przeprowadzonych w 2006 r. oraz na początku 2007 r. i dotyczących FAFA, EuropeAid odnotowało znaczny postęp:

- przeprowadzono analizę formalną zgodności agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) z uznanymi standardami międzynarodowymi (wskaźnik pokrycia równy 97 %),
- zgodnie ze wzrostem wkładu finansowego Komisji w działania ONZ liczba wizyt weryfikacyjnych ONZ znacznie wzrosła (39 w roku 2007 wobec 7 w latach 2005–2006),
- planowanie tych weryfikacji odbywa się corocznie,
- ich wyniki są skonsolidowane,
- Komisja i ONZ podpisały wspólne wytyczne w sprawie sprawozdawczości, mające na celu jej poprawę.

53. Uwzględniając będące w jej posiadaniu zasoby materialne, finansowe i ludzkie, Komisja uważa, że wprowadziła systemy kontroli umożliwiające uzyskanie dostatecznej pewności.

⁽³⁴⁾ Sprawozdanie roczne dla organu udzielającego absolutorium w sprawie audytów wewnętrznych przeprowadzonych w 2007 r. (przedstawione przez Komisję (SEC(2008) 2361 wersja ostateczna z 30.7.2008)).

⁽³⁵⁾ W kwestii oceny systemów nadzoru i kontroli DG ECHO zob. rozdział 8 — Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego dotyczącym wykonania budżetu za rok budżetowy 2007.

UWAGI TRYBUNAŁU

54. EuropeAid kontynuuje działania zmierzające do naprawienia niedociągnięć wskazanych przez Trybunał we wcześniejszych sprawozdaniach rocznych. Centrala EuropeAid opracowała nowy zakres wymagań i obowiązków odnośnie do kontroli oraz wdrożyła system informacji zarządczej — CRIS-Audit — dotyczący zasięgu i wyników kontroli. Trybunał z zadowoleniem odnotowuje czynione przez EuropeAid starania, których celem jest opracowanie strategii kontroli, lecz stwierdza ciągły brak jasności w odniesieniu do niektórych ważnych elementów, w szczególności w zakresie zasięgu niektórych kontroli, koordynacji pomiędzy kontrolami *ex ante* i *ex post* oraz kluczowych wskaźników potwierdzających ogólne poświadczenie wydawane przez Dyrektora Generalnego.

55. Konieczne są dalsze starania na rzecz poprawy koncepcji i/lub wdrożenia niektórych systemów. W tym kontekście należy rozważyć następujące zalecenia:

- a) stosowana przez EuropeAid strategia kontroli powinna obejmować kluczowe wskaźniki potwierdzające poziom pewności uzyskany od Dyrektora Generalnego, zasięg niektórych kontroli, koordynację pomiędzy kontrolami *ex ante* i *ex post* oraz niezbędne zasoby ludzkie;
- b) należy zbadać, czy centrala EuropeAid i przedstawicielstwa posiadają odpowiednie zasoby ludzkie, które zagwarantują jakość kontroli;
- c) kierownictwo organizacji wdrażających powinno otrzymać większe wsparcie. Oznacza to konieczność zaangażowania większej liczby pracowników przedstawicielstw w terenie, wspomagania systemów księgowych i prowadzenia szkoleń, zwłaszcza w przypadku projektów wdrażanych za pomocą prognoz programów;
- d) kontrole prowadzone przez przedstawicielstwa przed zatwierdzeniem płatności powinny obejmować dokładniejsze badanie wniosków o płatność i koncentrować się w większym stopniu na rzeczywistym istnieniu wydatków, ich kwalifikowalności i dokładności. Jakość prac wykonywanych przez osoby nadzorujące i kontrolerów powinna być lepiej monitorowana;
- e) wdrożenie systemu CRIS-Audit powinno umożliwić monitorowanie zasięgu i wyników kontroli. Aby zapewnić realizację ostatecznych celów zleconych kontroli, niezbędne jest dysponowanie wysokiej jakości informacjami na temat poczynionych zaleceń oraz udoskonaleń, które powinny zostać wprowadzone w następstwie ustaleń kontroli;

ODPOWIEDZI KOMISJI

54. Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Trybunał stałego postępu dokonanego w ostatnich latach.

55.

- a) EuropeAid dąży do poprawienia sposobu prezentacji tych elementów swojej strategii kontrolnej.
- b) Komisja zgadza się z Trybunałem, że znalezienie odpowiedniego personelu, tak pod względem liczebności, jak i kompetencji, stanowi trudne wyzwanie, i jest gotowa dokonać przeglądu w tym zakresie.
- c) EuropeAid opracuje kilka narzędzi mających poprawić zarządzanie organizacjami wdrażającymi oraz wprowadzi nowe zakresy wymagań i obowiązków dotyczące kontroli wstępnych kosztorysów nowych programów.
- d) Aby zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia finansowego w zakresie zatwierdzenia wydatków przez właściwego urzędnika zatwierdzającego, Komisja wykorzystuje standardowe obiegi środków finansowych i listy kontrolne w przypadku każdej transakcji, co przyczynia się do lepszej harmonizacji i poprawy jakości wykonywanych operacji.
- e) Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. nowego modułu CRIS-Audit, łączącego kwotę umowy, która ma zostać skontrolowana, z kontrolowaną kwotą, ułatwi obieg informacji dotyczących zakresu kontroli, jak również analizę wniosków z kontroli zgodnie z ich typologią.

Komisja zgadza się z zaleceniem Trybunału i corocznie gromadzi i analizuje wyniki kontroli w celu zdobywania doświadczeń i wprowadzania stosownych ulepszeń.

UWAGI TRYBUNAŁU

- f) kontrole *ex post* w zakresie transakcji powinny objąć dokładniejsze badanie dokumentacji poświadczającej w celu zwerifikowania, czy transakcje te nie są obciążone błędami kwalifikowalności i wystąpienia, a także w celu sprawdzenia, czy kontrole przeprowadzone przed zatwierdzeniem płatności były odpowiednie;
- g) ujednolicona metodyka w zakresie wizyt monitorujących powinna zostać ukończona, a liczba wizyt zwiększona. Nowa metodyka powinna nadal koncentrować się na badaniu koncepcji i funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli.

56. W odniesieniu do wsparcia budżetowego należy rozważyć następujące zalecenia:

- a) przestrzeganie umowy z Kotonu należy oceniać w kontekście spełnienia podstawowych wymogów, takich jak dostępność rozliczeń finansowych opublikowanych i skontrolowanych w odpowiednim terminie, zanim wsparcie budżetowe zostanie przyznane;
- b) stosowane wskaźniki wykonania powinny umożliwić jasne przedstawienie postępów w zarządzaniu finansami publicznymi. Można to osiągnąć dzięki wzmocnieniu wskaźników, które mierzą postęp wyników w czasie w połączeniu ze wskaźnikami procesu, które odnoszą się do wyników jednorazowych zdarzeń;
- c) aby przedstawić swoje wnioski odnośnie do postępów w zarządzaniu finansami publicznymi w sposób ustrukturyzowany, Komisja powinna dopilnować, by dane wykorzystywane jako podstawa do decyzji o wypłacie środków były wiarygodne i opierały się w większym stopniu na ocenie zdarzeń, które już miały miejsce niż na przewidywaniach przyszłych zdarzeń;
- d) przed rozpoczęciem programu wsparcia budżetowego centrala EuropeAid powinna upewnić się, że istnieje jasna i pełna ocena w zakresie zarządzania finansami publicznymi, i że kraj będący odbiorcą pomocy posiada wiarygodny i odpowiedni program reform pozwalający wyeliminować wszelkie znaczące uchybienia w dającym się przewidzieć terminie;

ODPOWIEDZI KOMISJI

- f) Komisja stale pracuje nad dalszym ulepszaniem swojego systemu i przywiązuje szczególną wagę do kwestii szczegółowych informacji na temat dokumentów uzupełniających do wstępnych kosztorysów programów.
- g) EuropeAid przyjęło w marcu 2008 r. ujednoliconą metodykę takich wizyt kontrolnych, planowane jest zwiększenie liczby wizyt monitorujących.

56.

- a) Jak wskazano w pkt 25, Komisja wykorzystuje jako element dynamicznego podejścia wstępną diagnozę zarządzania finansami publicznymi i program reform, stanowiące podstawę do wskazywania postępu w każdym z poszczególnych państw, oraz uważa za niewłaściwe ustalanie wspólnych minimalnych standardów, które miałyby być jednolicie stosowane wobec wszystkich krajów.
- b) W porównaniu z innymi sektorami określenie wskaźników wyników zarządzania finansami publicznymi jest trudniejsze i bardziej złożone. Jeśli jednak są one dostępne, Komisja opowiada się za stosowaniem wskaźników wyników służących do pomiaru wpływu reform, a także wykorzystuje wskaźniki procesu oraz środki do monitorowania postępu wdrażania programu reform.
- c) Przy ocenie kwalifikowalności Komisja bierze pod uwagę równowagę pomiędzy działaniami podejmowanymi w przeszłości i przyszłymi zobowiązaniami. Jednocześnie Komisja zgadza się, że przy ocenie wypłacanych kwot należy kłaść nacisk na pokazywanie osiągnięć.
- d) Komisja zgadza się, że systemy zarządzania finansami publicznymi powinny zostać poddane ocenie przed dostarczeniem wsparcia budżetowego, a Komisja opowiada się za przeprowadzaniem takiej oceny w ramach PEFA. Oczekuje się, że we wszystkich krajach otrzymujących wsparcie budżetowe z EFR, oceny w ramach PEFA zostaną przeprowadzone przed końcem 2008 r. W większości przypadków rządy dysponują już programami reform zarządzania finansami publicznymi, które trzeba będzie, być może, odpowiednio dostosować w zależności od wyników oceny. W razie konieczności opracowania nowych programów Komisja musi być przekonana o zobowiązaniu rządu do rozwijania i wdrażania wymaganych środków w ramach reformy zarządzania finansami publicznymi przed dostarczeniem wsparcia budżetowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

- e) jakość umów finansowania powinna zostać poprawiona poprzez uwzględnienie we wszystkich przypadkach warunków ogólnych, jednoznacznych postanowień i jasnych wymogów dotyczących postępu w zarządzaniu finansami publicznymi;
- f) należy opracować politykę kadrową na podstawie analizy wiedzy i umiejętności potrzebnych przy zarządzaniu wsparciem budżetowym, mając na uwadze ciągły wzrost jego znaczenia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- e) Komisja dąży do starań, by zagwarantować uwzględnianie w umowach finansowych warunków ogólnych oraz przeprowadzanie oceny kwalifikowalności zarządzania finansami publicznymi w sposób uporządkowany i sformalizowany. Szczegółowe wskaźniki skuteczności dotyczące zarządzania finansami publicznymi w różnych transzach muszą być jasno określone i dokładne, aby można było mierzyć dokonywane postępy w miarę upływu czasu.
- f) Oprócz uwzględniania podczas rekrutacji personelu szczególnych potrzeb programów wsparcia budżetowego, odpowiedzialne służby Komisji przeprowadzają wiele szkoleń dla personelu WE z delegatur i centrali na temat specjalnych zagadnień związanych ze wsparciem budżetowym (zarządzanie finansami publicznymi, makroekonomia, pomiar wyników, szkolenia dotyczące konkretnych sektorów itp.).

Tabela 1 — Skumulowane wykorzystanie zasobów EFR zarządzanych przez Komisję na dzień 31 grudnia 2007 r.

(w mln euro)

	Stan na koniec 2006 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2007				Stan na koniec 2007 r.				
	Łączna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	7 EFR	8 EFR	9 EFR	Łączna kwota	7 EFR	8 EFR	9 EFR	Łączna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾
A — ZASOBY ⁽¹⁾	37 269,8		– 71,9	– 211,0	341,8	58,8	10 583,0	10 839,3	15 906,4	37 328,7	
B — WYKORZYSTANIE ⁽³⁾											
1. Zobowiązania finansowe	34 107,2	91,5 %	– 71,9	– 211,0	3 455,1	3 172,2	10 583,0	10 839,3	15 857,1	37 279,4	99,9 %
2. Indywidualne zobowiązania prawne	28 699,1	77,0 %	– 5,5	35,0	3 317,3	3 346,9	10 517,2	10 484,6	11 044,2	32 046,0	85,8 %
3. Płatności	23 826,0	63,9 %	96,7	483,4	2 293,9	2 874,0	10 340,8	9 605,5	6 753,7	26 700,0	71,5 %
C — ZOBOWIĄZANIA POZOSTAJĄCE DO SPŁATY (B1-B3)	10 281,2	27,6 %					242,2	1 233,8	9 103,4	10 579,4	28,3 %
D — DOSTĘPNE SALDO (A-B1)	3 162,6	8,5 %					0,0	0,0	49,3	49,3	0,1 %

⁽¹⁾ Środki pierwotnie przydzielone do 7., 8. i 9. EFR, odsetki, zasoby różne i przesunięcia środków z poprzednich EFR.

⁽²⁾ Jako odsetek zasobów.

⁽³⁾ Kwoty odnoszące się do 9. EFR obejmują dobrowolne wpłaty państw członkowskich na Instrument na rzecz pokoju w Afryce (zobowiązania finansowe: 39,1; indywidulne zobowiązania prawne: 29,2).

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdania finansowego EFR na dzień 31 grudnia 2007 r.

Tabela 2 — Realizacja finansowa w latach budżetowych 2003–2007 łącznie

(w mln euro)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Zobowiązania finansowe	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Indywidualne zobowiązania prawne	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Płatności	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdania finansowego EFR na dzień 31 grudnia 2007 r.

Tabela 3 — Ocena systemów nadzoru i kontroli

Dany system	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej								Ogólna ocena	
	Kontrole prowadzone przed zatwierdzeniem transakcji	Wizyty monitorujące		Kontrole ex post	Kontrole zewnętrzne					Audyt wewnętrzny
		Jakość	Liczba		Jakość	Liczba/realizacja planu kontroli	Działania podjęte w związku z poszczególnymi ustaleniami kontroli/ Efektywne procedury odzyskania środków	Ogólny monitoring ze strony centrali w zakresie kontroli zleczanych przez przedstawicielstwa		
Centrala EuropeAid										
Przedstawicielstwa		n/d	n/d	n/d				n/d		

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
n/d	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

Wyniki badania transakcji

	Płatności na rzecz projektów	Płatności w ramach wsparcia budżetowego
Szacunkowy odsetek transakcji obciążonych błędem, obliczony na podstawie próby	30 %	30 %
Poziom błędu	Powyżej 5 %	między 2 % a 5 %

Tabela 4 — Działania podjęte w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w poświadczeniu wiarygodności

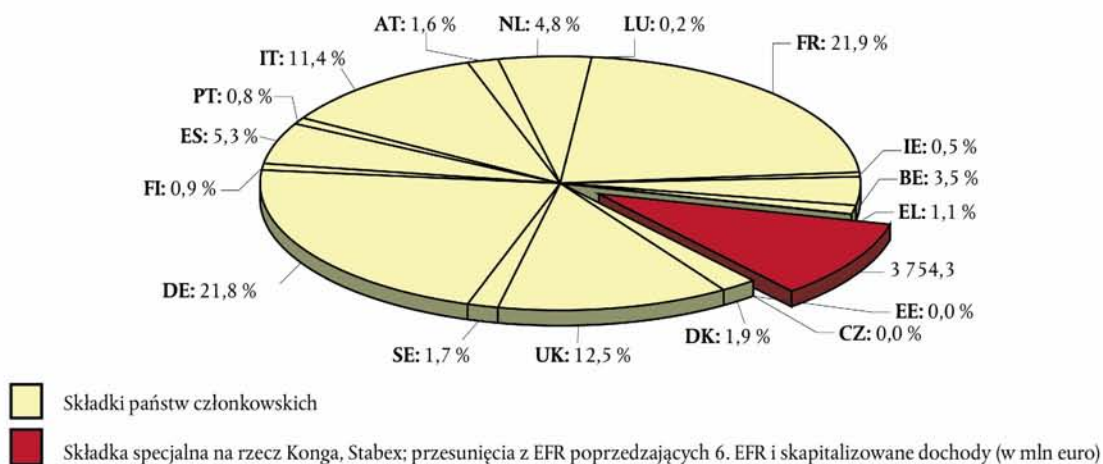
	Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
1.	Należy ustanowić strategię kontroli, która powinna zacząć funkcjonować do końca 2007 r. Jak już wskazał Trybunał, strategia ta powinna określać jasne i spójne cele, zapewnić koordynację i określić rodzaj i intensywność kontroli. Niezbędne jest przy tym wyważenie kosztów różnych kontroli i wynikających z nich korzyści, z jednoczesnym uwzględnieniem dopuszczalnego ryzyka błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń. Strategia kontroli powinna obejmować dobrze ustrukturyzowaną i udokumentowaną analizę ryzyka, w którą byłyby oficjalnie włączone, i w której w pełni uczestniczyłyby przedstawicielstwa. (Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 54, lit. a))	Centrala EuropeAid sformalizowała swoją ogólną strategię kontroli i ujęła ją w sprawozdaniu z działalności Dyrektora Generalnego EuropeAid. Przedstawia ona opis procesu kontroli dla każdego z różnych trybów zarządzania. Pozostaje brak jasności w odniesieniu do niektórych ważnych elementów, w szczególności w zakresie zasięgu niektórych kontroli, koordynacji pomiędzy kontrolami <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> oraz kluczowych wskaźników potwierdzających ogólne poświadczenie wydawane przez dyrektora generalnego.	Strategia kontroli EuropeAid powinna obejmować kluczowe wskaźniki potwierdzające poziom pewności poświadczenia wydawanego przez dyrektora generalnego, zakres niektórych kontroli, koordynację pomiędzy kontrolami <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> oraz niezbędne zasoby ludzkie. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 55, lit. a))	EuropeAid dąży do poprawienia sposobu prezentacji tych elementów swojej strategii kontrolnej.
2.	Zarządzanie projektami finansowanymi w ramach programów pracy powinno zostać wzmocnione. Oznacza to zaangażowanie większej liczby pracowników przedstawicielstw do prac w terenie w celu wzmocnienia systemów księgowych oraz wsparcia działań szkoleniowych. Prowadzenie większej liczby kontroli na wczesnym etapie realizacji projektu również pomogłoby w monitorowaniu oraz, w odpowiednich przypadkach, w poprawieniu jakości systemów kontroli wdrażanych przez beneficjentów. (Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 54, lit. b))	Centrala EuropeAid kontynuuje starania w celu poprawy jakości zarządzania projektami w formie prognoz programów. W tym celu centrala opracowała nowy praktyczny przewodnik, a w państwach AKP regularnie odbywają się działania szkoleniowe w tym zakresie.	Kierownictwo organizacji wdrażających powinno otrzymać większe wsparcie. Oznacza to większą liczbę pracowników przedstawicielstw w terenie, wspomaganie systemów księgowych i prowadzenie szkoleń, zwłaszcza w przypadku projektów wdrażanych za pomocą prognoz programów. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 55, lit. c))	EuropeAid opracuje kilka narzędzi mających poprawić zarządzanie organizacjami wdrażającymi oraz wprowadzi nowe zakresy wymagań i obowiązków dotyczące kontroli wstępnych kosztorysów nowych programów.
3.	Kontrole dokonywane przez przedstawicielstwa przed zatwierdzeniem płatności powinny obejmować dokładniejsze badanie wniosków o płatność i bardziej koncentrować się na rzeczywistym istnieniu wydatków, ich kwalifikowalności i dokładności. Jakość prac wykonywanych przez osoby nadzorujące powinna być lepiej monitorowana. (Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 54, lit. c))	EuropeAid nie podjęło żadnych konkretnych działań. Liczba błędów ujawniona w efekcie kontroli Trybunału w zakresie płatności indywidualnych potwierdza uwagę że kontrola finansowa sprawowana przez przedstawicielstwa powinna zostać wzmocniona.	Kontrole dokonywane przez przedstawicielstwa przed zatwierdzeniem płatności powinny obejmować dokładniejsze badanie wniosków o płatność i koncentrować się w większym stopniu na rzeczywistym istnieniu wydatków, ich kwalifikowalności i dokładności. Jakość prac wykonywanych przez osoby nadzorujące i kontrolerów powinna być lepiej monitorowana. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 55, lit. d))	Świadoma ulepszeń, jakie można wprowadzić w kontroli realizacji niektórych rodzajów umów, Komisja rozważy możliwość wprowadzenia systemu mającego na celu zapewnienie, że jakość kontroli przeprowadzanych przez osoby nadzorujące odpowiada wymogom w zakresie legalności i prawidłowości transakcji. Komisja przypomni urzędnikom zatwierdzającym zasady rozliczania zaliczek.
4.	Jakość kontroli dokonywanych przez kontrolerów zewnętrznych należy poprawić poprzez ujęcie w nowych zakresach wymagań i obowiązków jasnej definicji celu kontroli; prognozy istotności i doboru próby do kontroli; charakteru procedur kontroli, które należy realizować; wytycznych dotyczących traktowania błędów oraz sposobu przedstawienia wniosków. Takie ujednolicone zakresy wymagań i obowiązków powinny być również używane do wszystkich kontroli zewnętrznych podejmowanych z inicjatywy przedstawicielstw. (Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 54, lit. d))	W październiku 2007 r. centrala EuropeAid wydała nowy zakres wymagań i obowiązków mający zastosowanie do wszystkich kontroli. Niemniej jednak ze względu na niedawne wdrożenie na efekty trzeba jeszcze poczekać. Istnieją jednak pozytywne oznaki, że powinno to umożliwić bardziej spójną sprawozdawczość ze strony kontrolerów, w szczególności w odniesieniu do formy przekazywanych opinii pokontrolnych i stosowanego prognozy istotności.	Podjęto zadowalające działania.	
5.	Centralny monitoring kontroli zewnętrznych organizowanych przez przedstawicielstwa powinien ulec poprawie, tak aby informacje o ich wynikach mogły być skutecznie przekazywane na wszystkie właściwe poziomy zarządzania. Wprowadzenie do końca 2007 r. systemu zarządzania, który będzie zawierał informacje dotyczące przebiegu kontroli i ułatwi dostęp do wyników kontroli, powinno wzmocnić ten proces. (Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 54, lit. e))	Dokonano zmian w zakresie skomputeryzowanego narzędzia CRIS-Audit w ten sposób, aby ułatwić jego użycie, co stało się obowiązkowe w styczniu 2008 r. Nadal istnieje konieczność dokonania w ramach tego systemu pewnych udoskonaleń, które umożliwią dokonanie oceny zakresu kontroli oraz wykorzystania systemu do gromadzenia i analizy ustaleń i zaleceń z kontroli oraz do podejmowania działań na ich podstawie.	Wdrożenie systemu CRIS-Audit powinno umożliwić monitorowanie zakresu i wyników kontroli. Aby zapewnić, że zrealizowane zostały ostateczne cele zleconych kontroli, niezbędne jest dysponowanie wysokiej jakości informacjami na temat poczynionych zaleceń oraz udoskonaleń, które powinny zostać wprowadzone w następstwie ustaleń kontroli. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 55, lit. e))	Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. nowego modułu CRIS-Audit, łączącego kwotę umowy, która ma zostać skontrolowana, z kontrolowaną kwotą, ułatwi obieg informacji dotyczących zakresu kontroli, jak również analizę wniosków z kontroli zgodnie z ich typologią. Komisja zgadza się z zaleceniem Trybunału i corocznie gromadzi i analizuje wyniki kontroli w celu zdobywania doświadczeń i wprowadzania stosownych ulepszeń.

	Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
6.	Należy wzmocnić weryfikację przedstawicielstw prowadzoną przez centralę EuropeAid poprzez zwiększenie liczby wizyt kontrolnych. (Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 54, lit. f))	Wizyty te były dobrze przygotowane i zaowocowały praktycznymi zaleceniami zmierzającymi do poprawy systemów kontroli. Nie zwiększono jednakże liczby wizyt.	Powinna zostać zwiększona liczba wizyt monitorujących. Powinno się w nich nadal koncentrować się na badaniu koncepcji i funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 55, lit. g))	W marcu 2008 r. przyjęto ujednoliconą metodykę wizyt kontrolnych. W 2008 r. planuje się powiększenie liczby takich wizyt.
7.	Ponieważ kontrole <i>ex post</i> w zakresie transakcji mają ograniczony zakres, mogą one mieć jedynie niewielki udział w uzyskaniu ogólnej pewności co do systemów i procedur oraz co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Ponadto, przeprowadza się je z dużym opóźnieniem. (Sprawozdanie roczne za 2005 r., pkt 33 i 42))	Zakres kontroli <i>ex post</i> w zakresie transakcji nadal nie obejmuje aspektów związanych z zobowiązaniami prawnymi, jak również szczegółowej dokumentacji poświadczającej wydatki wynikające z programów pracy.	Kontrole <i>ex post</i> w zakresie transakcji powinny objąć dokładniejsze badanie dokumentacji potwierdzającej, tak by zagwarantować, że transakcje te nie są obciążone błędami w zakresie kwalifikowalności i częstotliwości występowania, jak również w celu sprawdzenia, czy kontrole przeprowadzone przed zatwierdzeniem płatności były odpowiednie. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 55, lit. f))	Komisja stale pracuje nad dalszym ulepszaniem swojego systemu i przywiązuje szczególną uwagę w kwestii szczegółowych informacji na temat dokumentów uzupełniających do wstępnych kosztorysów programów.
8.	Przestrzeganie umowy z Kotonu należy oceniać w kontekście spełnienia podstawowych wymogów, takich jak dostępność sprawozdań finansowych opublikowanych i skontrolowanych w odpowiednim terminie. Jasna, formalna prezentacja wyciągniętych wniosków wymagać będzie jasnego określenia parametrów „dynamicznej interpretacji”, co umożliwi ocenę adekwatności decyzji o wypłacie środków. (Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 55, lit. a))	Europeaid nie zdefiniowała podstawowych wymogów. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola ujawniła, że w 5 z 15 skontrolowanych zobowiązań udzielono wsparcia budżetowego państw AKP, w których, w opinii Trybunału, zarządzanie wydatkami publicznymi nie jest wystarczająco przejrzyste, rozliczalne i skuteczne. W zidentyfikowanych przypadkach chętnie stosowanie przez Komisję dynamicznej interpretacji umowy z Kotonu w zakresie warunków udzielania wsparcia budżetowego pociąga za sobą bardzo wysokie ryzyko powiorniczce.	Przestrzeganie umowy z Kotonu należy oceniać w kontekście spełnienia podstawowych wymogów, takich jak dostępność rozliczeń finansowych opublikowanych i skontrolowanych w odpowiednim terminie, zanim wsparcie budżetowe zostanie przyznane. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 56, lit. a)) Przed rozpoczęciem programu wsparcia budżetowego centrala EuropeAid powinna upewnić się, że istnieje jasna i pełna ocena w zakresie zarządzania finansami publicznymi, i że kraj będący odbiorcą pomocy posiada wiarygodny i odpowiedni program reform pozwalający wyeliminować wszelkie znaczące uchybienia w dającym się przewidzieć terminie. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 56, lit. d))	W trakcie 2007 r. Komisja nadal stosowała dynamiczne podejście, które uważa za właściwe. Przed rozpoczęciem programu wsparcia budżetowego Komisja nadal będzie podejmować działania pozwalające zapewnić poddawanie zarządzania finansami publicznymi ocenie, najlepiej w ramach PEFA, oraz posiadanie przez kraj będący beneficjentem pomocy wiarygodnego i odpowiedniego programu reform, mającego wyeliminować istotne niedociągnięcia w przewidywalnej przyszłości. Zagwarantuje to rygorystyczne stosowanie dynamicznej interpretacji warunków umowy z Kotonu oraz zarządzanie ryzykiem zgodne z celami rozwojowymi Komisji. Zatem Komisja nie zgadza się z oceną Trybunału dotyczącą pięciu wspomnianych zobowiązań.
9.	Aby przedstawić swoje wnioski w sposób ustrukturyzowany, Komisja powinna dopilnować, by dane wykorzystywane jako podstawa do decyzji o wypłacie środków odnosiły się w większym stopniu do oceny zdarzeń, które już miały miejsce, niż do przewidywań przyszłych zdarzeń. (Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 55, lit. b))	Kontrola przeprowadzona w 2007 r. wykazała, że w znacznej liczbie przypadków Komisja nie przedstawiła w ustrukturyzowany i sformalizowany sposób przestrzegania umowy z Kotonu w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Niektóre z tych przypadków tłumaczy fakt, że polega się w większym stopniu na przyszłych zdarzeniach niż na tych, które miały miejsce oraz na niedokładnej analizie wskaźników.	Aby przedstawić swoje wnioski odnośnie do postępów w zarządzaniu finansami publicznymi w sposób ustrukturyzowany, Komisja powinna dopilnować, by dane wykorzystywane jako podstawa do decyzji o wypłacie środków były wiarygodne i opierały się w większym stopniu na ocenie zdarzeń, które już miały miejsce niż na przewidywaniach przyszłych zdarzeń. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 56, lit. c))	Przy ocenie kwalifikowalności Komisja bierze pod uwagę równowagę pomiędzy działaniami podejmowanymi w przeszłości i przyszłymi zobowiązaniami. Jednocześnie Komisja zgadza się, że przy ocenie wypłacanych kwot należy kłaść nacisk na pokazywanie osiągnięć.
10.	Stosowane wskaźniki powinny umożliwić jasne przedstawienie ewentualnego postępu w zarządzaniu finansami publicznymi. Można to osiągnąć dzięki zastosowaniu wskaźników, które mogą być mierzone w czasie i porównane między okresami, zamiast wskaźników, które odnoszą się do jednorazowego zdarzenia. (Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 55, lit. c))	Przeprowadzona ostatnio kontrola ujawniła często występujący brak zarówno jasnej analizy uchybień w zakresie zarządzania finansami publicznymi na początkowym etapie programu, a następnie brak ustrukturyzowanego podejścia do pomiaru postępów w zarządzaniu finansami publicznymi. W konsekwencji dokonanie dogłębnej i obiektywnej oceny jest bardziej utrudnione.	Stosowane wskaźniki wykonania powinny umożliwić jasne przedstawienie postępów w zarządzaniu finansami publicznymi. Można to osiągnąć dzięki wzmocnieniu wskaźników, które mierzą postęp wyników w czasie w połączeniu ze wskaźnikami procesu, które odnoszą się do wyników jednorazowych zdarzeń. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 56, lit. b))	W porównaniu z innymi sektorami określenie wskaźników wyników zarządzania finansami publicznymi jest trudniejsze i bardziej złożone. Jeśli jednak są one dostępne, Komisja opowiada się za stosowaniem wskaźników wyników służących do pomiaru wpływu reform, a także wykorzystuje wskaźniki procesu oraz środki do monitorowania postępu wdrażania programu reform.

Wykres przedstawiający skonsolidowany siódmy, ósmy i dziewiąty EFR na dzień 31 grudnia 2007 r.

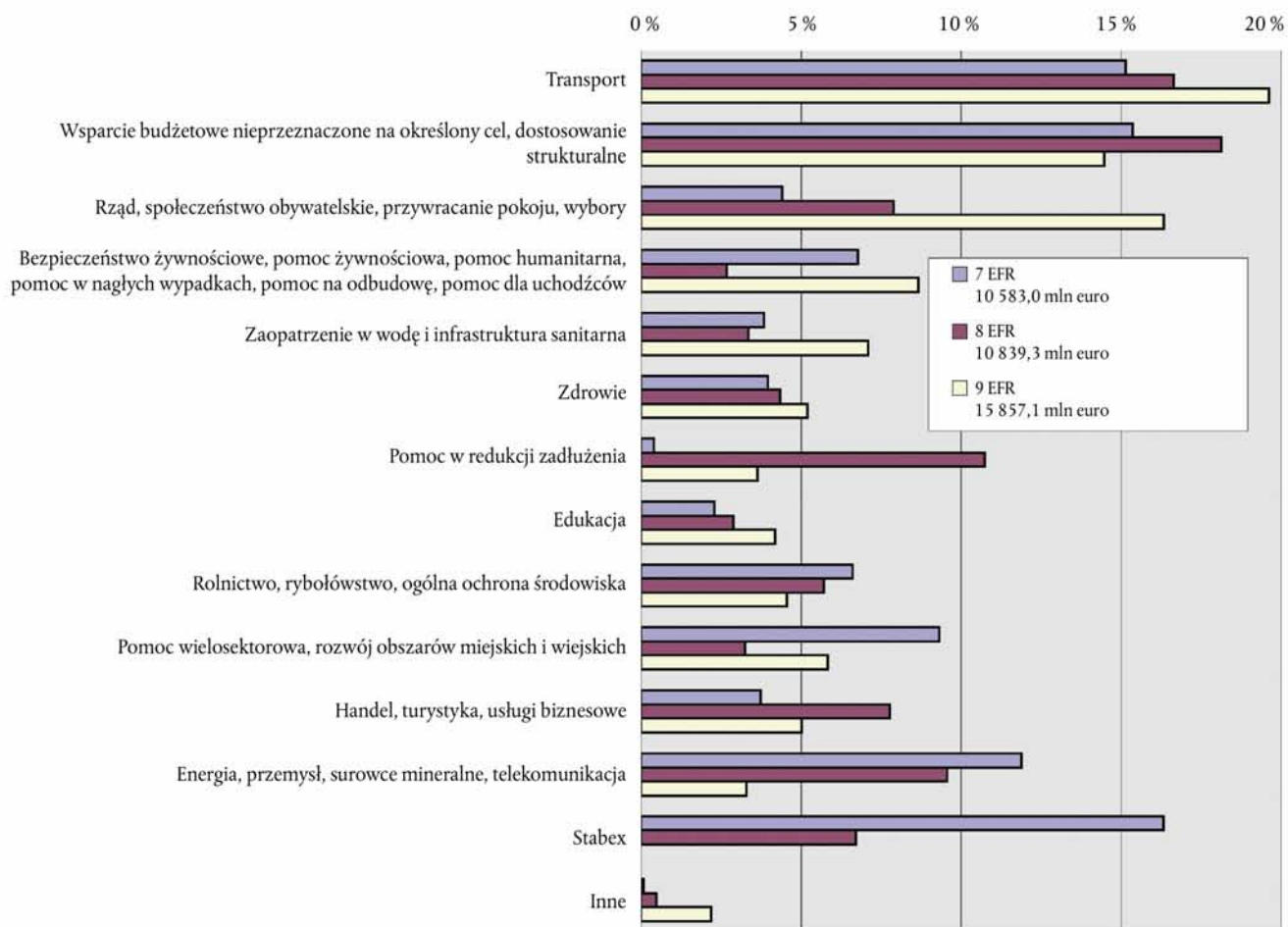
Wykres I: Zasoby łącznie

Ogółem = 37 328,65 mln euro ⁽¹⁾



Wykres II: Decyzje łącznie

Ogółem = 37 279,4 mln euro ⁽¹⁾



Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych z systemu księgowego.

⁽¹⁾ Różnica między zasobami łącznie (37 328,65 mln euro) a decyzjami łącznie (37 279,37 mln euro) stanowi saldo środków do przydzielenia (49,28 mln euro).