

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ 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 września 2009 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE

za rok budżetowy 2008.

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. ENGWIRDA, Máire GEORHEGAN-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

(2009/C 269/01)

SPIS TREŚCI

	Strona
Wstęp	7
Rozdział 1 — Poświadczenie wiarygodności oraz informacje uzupełniające	9
Rozdział 2 — System kontroli wewnętrznej Komisji	37
Rozdział 3 — Zarządzanie budżetem	63
Rozdział 4 — Dochody	71
Rozdział 5 — Rolnictwo i zasoby naturalne	87
Rozdział 6 — Spójność	121
Rozdział 7 — Badania naukowe, energia i transport	139
Rozdział 8 — Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	157
Rozdział 9 — Edukacja i obywatelstwo	175
Rozdział 10 — Sprawy gospodarcze i finansowe	193
Rozdział 11 — Wydatki administracyjne i inne	213
Załącznik I — Informacje finansowe dotyczące budżetu ogólnego	231
Załącznik II — Wykaz sprawozdań specjalnych przyjętych przez Trybunał Obrachunkowy od ostatniego sprawozdania rocznego	255

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 odgrywa 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 nowych przepisów lub zmian legislacyjnych – znajduje się na stronie internetowej Trybunału: www.eca.europa.eu.

0.2. Niniejszy dokument, dotyczący roku budżetowego 2008, zawiera 32. 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 częścią niniejszego sprawozdania jest poświadczenie wiarygodności dotyczące rocznych sprawozdań finansowych Wspólnot Europejskich oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

0.4. Wydatki z sekcji budżetu dotyczącej Komisji są podzielone na 23 tytuły obejmujące różne obszary polityki. W ramach tych obszarów polityki Unia planuje i przedstawia swoje działania, a osoby odpowiedzialne za poszczególne obszary rozliczane są z zarządzania wydatkowanymi środkami. Wydatki UE są planowane w cyklach siedmioletnich (ramach finansowych) w podziale na sześć działów. Każdy obszar polityki wiąże się zazwyczaj z jednym działem, ale niektóre z nich odnoszą się do kilku działów. Sprawozdanie Trybunału jest uporządkowane według obszarów polityki, co ilustruje **tabela 1.2** (23 tytuły dotyczące wydatków, 1 tytuł dotyczący dochodów i 9 sekcji dotyczących wydatków administracyjnych). Obszary te pokrywają się, choć nie całkowicie, z działami ram finansowych na lata 2007–2013.

0.5. Rozdział 1 sprawozdania zawiera poświadczenie wiarygodności oraz informacje dodatkowe. W rozdziale 2 omówiono system kontroli wewnętrznej Komisji, natomiast rozdział 3 poświęcony jest zarządzaniu przez nią budżetem za rok 2008. W pozostałych rozdziałach – od 4 do 11 – przedstawiono szczegółowe ustalenia kontroli w formie ocen szczegółowych dotyczących dochodów Wspólnoty oraz różnych obszarów wydatków.

0.6. Oceny szczegółowe są oparte głównie na wynikach przeprowadzonego przez Trybunał badania prawidłowości transakcji, a także na ocenie skuteczności podstawowych systemów nadzoru i kontroli odnoszących się do określonych dochodów lub wydatków. Wnioski z przeprowadzonych prac kontrolnych stanowią podstawę poświadczenia wiarygodności.

ROZDZIAŁ 1

Poświadczenie wiarygodności oraz informacje uzupełniające

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Trybunał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie	I–XIII
Opinia na temat wiarygodności rozliczeń	VII–VIII
Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń	IX–XIII
Informacje uzupełniające poświadczenie wiarygodności	1.1–1.49
Wprowadzenie	1.1–1.3
Wiarygodność rozliczeń	1.4–1.19
Ogólny kontekst	1.4–1.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	1.6
Działania podjęte w celu usprawnienia systemu rachunkowości memoriałowej	1.7–1.11
Skonsolidowane sprawozdanie finansowe na dzień 31 grudnia 2008 r.	1.12–1.15
Inne zagadnienia	1.16–1.18
Wniosek	1.19
Prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	1.20–1.49
Struktura szczegółowych ocen DAS	1.20
Objaśnienie podejścia kontrolnego i wyników kontroli DAS	1.21–1.31
Ogólny przegląd wyników kontroli dotyczących 2008 r.	1.32–1.38
W jaki sposób można zaradzić uchybieniom	1.39–1.49

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” składające się ze „skonsolidowanego sprawozdania finansowego” ⁽¹⁾ oraz ze „skonsolidowanych sprawozdań z wykonania budżetu” ⁽²⁾ za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2008 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 ⁽³⁾ 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 ⁽⁴⁾ 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 ⁽⁵⁾ i organy ⁽⁶⁾. Do skonsolidowanego sprawozdania finansowego księgowy Komisji dołącza 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.
- 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 zadaniami 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. Natomiast 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 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 Wspólnot Europejskich (art. 274 Traktatu).

⁽¹⁾ „Skonsolidowane sprawozdanie finansowe” składa się z bilansu, rachunku dochodów i wydatków, rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w aktywach netto oraz podsumowania istotnych zasad rachunkowości i innych informacji dodatkowych (łącznie ze sprawozdawczością dotyczącą segmentów działalności).

⁽²⁾ „Skonsolidowane sprawozdania z wykonania budżetu” składają się ze skonsolidowanych sprawozdań z wykonania budżetu i podsumowania zasad budżetowych oraz innych informacji dodatkowych.

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ 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 2008 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 sprawozdanie z wykonania budżetu” nadal opiera się głównie na przepływach pieniężnych.

⁽⁵⁾ Przed przyjęciem sprawozdań finansowych przez instytucje ich księgowi je podpisują, zaświadcza 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).

⁽⁶⁾ Sprawozdania roczne są sporządzane przez dyrektorów organów i wysyłane do księgowego Komisji wraz z opiniami zarządów poszczególnych organów. Ponadto księgowi organów podpisują je, zaświadcza 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).

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 i kodeksem etyki wydanymi przez IFAC oraz Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli wydanymi przez INTOSAI w takim zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie w kontekście Wspólnoty Europejskiej. Standardy te wymagają, aby Trybunał zaplanował i przeprowadził kontrolę, w taki sposób, aby uzyskać wystarczającą pewność, że „Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” nie zawiera istotnych nieprawidłowości, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe.

IV. W zakres kontroli wchodzi procedura mająca 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. Jeśli chodzi o „Dochody”, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej (VAT) i dochodzie narodowym brutto (DNB) jako punkt wyjścia bierze się otrzymanie przez Komisję zagregowanych danych makroekonomicznych przygotowanych przez państwa członkowskie, po czym ocenia się stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych do momentu uwzględnienia ich w ostatecznej wersji sprawozdania finansowego i otrzymania wkładów państw członkowskich. W zakresie tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych oraz analizuje przepływ opłat celnych pod nadzorem celnym do momentu ujęcia tych kwot w ostatecznej wersji sprawozdania finansowego i otrzymania ich przez Komisję.

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 2008 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), a także odnoszących się do aktywów trwałych europejskiego programu satelitarnego Galileo.

Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

IX. W opinii Trybunału „Dochody” i „Zobowiązania” we wszystkich grupach polityk oraz płatności leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony dnia 31 grudnia 2008 r. w ramach grup polityk „Edukacja i obywatelstwo” oraz „Wydatki administracyjne i inne” są we wszystkich istotnych aspektach legalne i prawidłowe.

X. W opinii Trybunału:

- a) płatności leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony dnia 31 grudnia 2008 r. w odniesieniu do grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne”, z wyjątkiem rozwoju obszarów wiejskich, są we wszystkich istotnych aspektach legalne i prawidłowe. W ramach tej grupy polityk Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) zasadniczo jest nadal skuteczny. Konieczne jest rozwiązanie pewnych kwestii w niektórych dziedzinach, szczególnie w kontekście rozwoju obszarów wiejskich, w celu ograniczenia ryzyka występowania nieprawidłowych wydatków; oraz
- b) płatności leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony dnia 31 grudnia 2008 r. w ramach grupy polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe”, z wyjątkiem wydatków związanych z Szóstym programem ramowym badań i rozwoju technologicznego (6. PR), są we wszystkich istotnych aspektach legalne i prawidłowe. W ramach tej grupy polityk, w obszarze polityki „Przedsiębiorstwa” systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne w zapobieganiu błędom lub wykrywaniu i korygowaniu ich, głównie z powodu uchybień dotyczących 6. PR.

XI. W opinii Trybunału w płatnościach leżących u podstaw rozliczeń za rok zakończony dnia 31 grudnia 2008 r. w ramach grup polityk: „Spójność”, „Badania naukowe, energia i transport” oraz „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” występuje istotny poziom błędu, który jest jednak zróżnicowany. W ramach innych grup polityk systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne w zapobieganiu zwrotom zawyżonych lub niekwalifikowalnych kosztów lub wykrywaniu i korygowaniu ich. W ramach grupy polityk „Spójność” systemy państw członkowskich służące do korygowania błędów wykrytych w ramach krajowych kontroli są w większości przypadków co najmniej częściowo skuteczne.

XII. Trybunał ponownie stwierdza, że skomplikowane lub niejasne wymogi prawne (takie jak np. kryteria kwalifikowalności) mają znaczący wpływ na legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw wydatków w następujących grupach polityk: „Rolnictwo i zasoby naturalne”, zwłaszcza w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, „Spójność”, „Badania naukowe, energia i transport” oraz w ramach grupy polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe”, w szczególności w zakresie wydatkowa związanych z 6. PR.

XIII. Trybunał odnotowuje dalszą poprawę systemów nadzoru i kontroli w Komisji, zwłaszcza pod względem wpływu przedstawianych zastrzeżeń na pewność, jaką można uzyskać z oświadczeń dyrektorów generalnych oraz 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 w zakresie ograniczania ryzyka błędu w grupach polityk i działaniach, o których mowa w pkt IX i XI.

24 września 2009 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

Wprowadzenie

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 oraz czy roczne sprawozdanie finansowe rzetelnie przedstawia sytuację finansową Wspólnot na dzień 31 grudnia 2008 r. oraz wyniki ich transakcji i przepływów pieniężnych za kończący się tego dnia rok (zob. pkt 1.4–1.18).

1.3. Celem przeprowadzanego przez Trybunał badania prawidłowości ⁽⁷⁾ transakcji leżących u podstaw rozliczeń za 2008 r. jest uzyskanie wystarczających i odpowiednich dowodów, 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. W pkt 1.20–1.49 niniejszego rozdziału przedstawiono kwestie ogólne i podsumowanie wyników, a w rozdziałach 2 i 4–11 zamieszczono opisy sytuacji w formie ocen szczegółowych).

⁽⁷⁾ Ze względu na potrzebę zachowania zwięzłości, do celów niniejszego sprawozdania termin „prawidłowość transakcji” jest używany w znaczeniu „legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wiarygodność rozliczeń***Ogólny kontekst***

1.4. Uwagi Trybunału dotyczą rocznego sprawozdania finansowego za rok budżetowy 2008, sporządzonego przez księgowego Komisji i zatwierdzonego przez Komisję zgodnie z art. 129 rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r.⁽⁸⁾ i przekazanego Trybunałowi w dniu 29 lipca 2009 r. Sprawozdanie to zawiera „skonsolidowane sprawozdanie finansowe”, obejmujące w szczególności bilans przedstawiający aktywa i pasywa na koniec roku budżetowego, jak również rachunek dochodów i wydatków oraz „skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu” obejmujące dochody i wydatki za dany rok.

1.5. Księgowy Komisji przekazał Trybunałowi oświadczenie potwierdzające, że skonsolidowane sprawozdanie finansowe jest kompletne i wiarygodne (zob. jednak pkt 1.9) i że większość lokalnych systemów Komisji została zatwierdzona (zob. jednak pkt 1.10).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

1.6. Podczas kontroli rozliczeń za rok 2008 Trybunał skoncentrował się na następujących aspektach:

- ocenie, czy działania podjęte w celu naprawienia uchybień wskazanych w systemach rachunkowości niektórych dyrekcji generalnych⁽⁹⁾ i organów zdecentralizowanych przyczyniły się do poprawy wiarygodności rozliczeń,
- weryfikacji wiarygodności sprawozdania za rok 2008, w szczególności w odniesieniu do aspektów, na które Trybunał zwrócił uwagę w swojej opinii w sprawie rozliczeń za rok 2007⁽¹⁰⁾ (transakcje prefinansowania, związane z nimi kwestie rozdzielenia okresów sprawozdawczych, faktury i zestawienia poniesionych wydatków oraz aktywa znajdujące się w posiadaniu Europejskiej Agencji Kosmicznej w kontekście programu Galileo⁽¹¹⁾).

⁽⁸⁾ 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 (WE) nr 1525/2007 z dnia 17 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 343 z 27.12.2007, s. 9) wymaga, aby ostateczne sprawozdanie finansowe zostało przesłane przed dniem 31 lipca następnego roku budżetowego.

⁽⁹⁾ Zob. pkt VIII wydanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2007.

⁽¹⁰⁾ Zob. pkt VIII wydanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2007.

⁽¹¹⁾ Zadaniem programu Galileo jest rozwinięcie i obsługa Globalnego Systemu Nawigacji Satelitarnej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Działania podjęte w celu usprawnienia systemu rachunkowości memorialowej

1.7. Podjęte w 2007 r. przez księgowego Komisji działania⁽¹²⁾, mające na celu poprawę środowiska kontroli w zakresie rachunkowości na poziomie poszczególnych dyrekcji generalnych, miały również wpływ na sytuację w 2008 r. i przyczyniły się do wzmocnienia ram sprawozdawczości finansowej oraz systemów księgowych. Nadal jednak występują pewne uchybienia, które muszą zostać usunięte w celu zapewnienia jakości danych księgowych (zob. pkt 1.10 i 1.11).

1.8. **Tabela 1.1** zawiera podsumowanie oraz uwagi odnoszące się do odpowiedzi Komisji na uwagi Trybunału w sprawie wiarygodności rozliczeń za rok 2007, jak również na inne kwestie podniesione przez Trybunał.

Ograniczenia, o których mowa w oświadczeniu kierownictwa na temat skonsolidowanego sprawozdania finansowego

1.9. Księgowy Komisji w swoim oświadczeniu podkreślił, że mniej niż połowa instytucji i agencji przekazała w swoich własnych oświadczeniach kierownictwa informacje na temat zatwierdzenia ich systemów księgowych.

1.7. Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie Trybunału dla dokonanych postępów, a jednocześnie jest świadoma, że nadal konieczne są pewne ulepszenia. W związku z tym służby księgowe będą nadal zajmowały się wskazanymi kwestiami i nadzorowały działania w zakresie księgowości prowadzone przez dyrekcje generalne w celu zwiększenia dokładności podstawowych danych księgowych, na przykład dzięki takim inicjatywom, jak realizowany obecnie projekt dotyczący jakości księgowości.

⁽¹²⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 1.10.

Tabela 1.1 — Działania podjęte w związku z uwagami sformułowanymi w wydanym przez Trybunał poświadczeniu wiarygodności za rok budżetowy 2007, dotyczącymi wiarygodności rozliczeń oraz w związku z innymi wybranymi uwagami zgłoszonymi w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2007

Uwagi sformułowane w poświadczeniu wiarygodności za rok budżetowy 2007	Odpowiedzi Komisji w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2007	Rozwój sytuacji w 2008 r.	Odpowiedzi Komisji
Częściowo ze względu na złożone ramy prawne i finansowe oraz pomimo wprowadzonych ulepszeń, uchybienia występujące w systemach rachunkowości nadal zagrażają jakości informacji finansowych niektórych dyrekcji generalnych Komisji. Dotyczy to zwłaszcza prefinansowania, związanych z nim kwestii rozdzielania okresów sprawozdawczych, faktur/zestawień poniesionych wydatków oraz aktywów znajdujących się w posiadaniu Europejskiej Agencji Kosmicznej w kontekście programu Galileo. Doprowadziło to do dokonania szeregu korekt po przedstawieniu wstępnej wersji sprawozdania finansowego.	Księgowy Komisji uznał dane księgowe za wystarczająco dokładne do celów ostatecznego sprawozdania finansowego. W przypadku aktywów znajdujących się w posiadaniu Europejskiej Agencji Kosmicznej istnieje niepewność oraz odnotowuje się opóźnienia w przenoszeniu ich własności na Wspólnoty Europejskie. Zakłada się, że aktywa zostaną ujęte po rozwiązaniu wspomnianych problemów związanych z przeniesieniem.	Uchybienia w systemach rachunkowości niektórych dyrekcji generalnych Komisji nadal zagrażają jakości informacji finansowych, głównie w zakresie prefinansowania, związanych z nim kwestii rozdzielania okresów sprawozdawczych oraz faktur/zestawień poniesionych wydatków. W konsekwencji trzeba było dokonać niewielkiej liczby korekt po przedstawieniu wstępnej wersji sprawozdania finansowego. Jeśli chodzi o aktywa znajdujące się w posiadaniu Europejskiej Agencji Kosmicznej, program ten nadal traktowany jest jako program w fazie badawczej i w związku z tym żadne aktywa nie są jak dotąd ujmowane. Jednakże Komisja powinna otrzymać informacje niezbędne do sporządzenia spisu inwentaryzacyjnego, zweryfikowania kryteriów ujmowania aktywów i dokonania ich wyceny.	Służby księgowe nadal będą rozwiązywały wskazane kwestie i nadzorowały księgowość dyrekcji generalnych w celu poprawienia dokładności podstawowych danych księgowych. Komisja wspólnie z Europejską Agencją Kosmiczną prowadzi obecnie prace mające zapewnić przeniesienie odpowiednich aktywów programu Galileo na rzecz Komisji oraz ich odpowiednie ujęcie w rachunkach we właściwym czasie. Przewiduje się, że przeniesienie aktywów programu Galileo z ESA do Komisji nastąpi nie wcześniej niż pod koniec 2010 r.
Inne uwagi przedstawione w kontekście sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2007			
Księgowy Komisji nadal nie mógł zatwierdzić dwóch lokalnych systemów, ani zatwierdzić trzeciego systemu bez zastrzeżeń. Tak jak w latach poprzednich, istotne były kwestie horyzontalne i inne nierozstrzygnięte sprawy.	W dalszym ciągu trwają prace w celu zatwierdzenia tych dwóch systemów. Zastrzeżenie dotyczące trzeciego systemu zostało zniesione w 2008 r.	Księgowy Komisji nadal nie mógł zatwierdzić jednego z dwóch lokalnych systemów, ani też zatwierdzić drugiego systemu podlegającego procedurze zatwierdzenia w 2008 r. Pomimo znacznego zmniejszenia liczby nierozstrzygniętych kwestii, charakter i znaczenie pozostałych do rozstrzygnięcia kwestii horyzontalnych ciągle świadczą o istnieniu zagrożenia dla wiarygodności rozliczeń.	
Wykryto błędy w kwotach zarejestrowanych w systemie księgowym jako transakcje prefinansowania oraz faktury/zestawienia poniesionych wydatków. Chociaż poziom błędu pod względem wpływu finansowego w odniesieniu do tych pozycji bilansu był niski, częstota tych błędów wyraźnie świadczy o potrzebie dalszej poprawy w zakresie poprawności podstawowych danych księgowych na poziomie operacyjnych dyrekcji generalnych.		W odniesieniu do tych pozycji bilansu Trybunał stwierdził niski poziom błędów pod względem wpływu finansowego. Jednak częstota występowania stwierdzonych błędów ponownie wskazuje na potrzebę dalszego zwiększenia poprawności podstawowych danych księgowych na poziomie operacyjnych dyrekcji generalnych.	Komisja zgadza się z uwagami Trybunału i informuje, że jej służby księgowe nadal będą rozwiązywały wskazane kwestie i nadzorowały księgowość dyrekcji generalnych w celu poprawienia dokładności podstawowych danych księgowych, na przykład poprzez takie inicjatywy, jak realizowany obecnie projekt w zakresie jakości księgowości.

Uwagi sformułowane w poświadczeniu wiarygodności za rok budżetowy 2007	Odpowiedzi Komisji w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2007	Rozwój sytuacji w 2008 r.	Odpowiedzi Komisji
Pomimo odnotowanych przykładów poprawy, konieczne są dalsze działania, aby zapewnić kompletność i wiarygodność danych księgowych oraz informacji przedstawianych w informacji dodatkowej, dotyczących działań państw członkowskich w zakresie korekt finansowych oraz odliczeń od późniejszych płatności.	W ramach planów działania w odniesieniu do funduszy strukturalnych 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. W 2008 r. zmodyfikowano system księgowy, co umożliwiło identyfikację i wyjaśnienie wszystkich kwot odzyskiwanych w wyniku potrącenia ich od późniejszych płatności.	Pomimo starań podejmowanych przez Komisję informacja dodatkowa do sprawozdania finansowego w dalszym ciągu nie zawiera kompletnych i wiarygodnych danych na temat działań w zakresie korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie, zwłaszcza w obszarze działań strukturalnych.	<i>Komisja nadal nie ustaje w działaniach zmierzających do polepszenia sprawozdawczości, aby umożliwić wszystkim państwom członkowskim przekazywanie kompletnych i wiarygodnych danych.</i>

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zatwierdzanie lokalnych systemów zarządzania finansami

1.10. 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). Większość spośród tych systemów została zatwierdzona ⁽¹³⁾ przez księgowego Komisji. Jednakże w swoich zaleceniach księgowy Komisji wskazał szereg nierozstrzygniętych kwestii przekrojowych ⁽¹⁴⁾, których charakter i znaczenie wskazują na możliwość utrzymywania się ryzyka dla wiarygodności rozliczeń ⁽¹⁵⁾.

Wzmocnienie procedur rozdzielania okresów sprawozdawczych

1.11. Rozdzielanie okresów sprawozdawczych obejmuje odpowiednie procedury stosowane przy podejmowaniu decyzji, do którego roku budżetowego należy przyporządkować daną transakcję. Służby Komisji zobowiązane są stosować takie procedury w odniesieniu do wszystkich rozliczeń międzyokresowych biernych (ponad 100 mld euro). W dziesięciu skontrolowanych dyrekcjach generalnych ⁽¹⁶⁾, odpowiedzialnych za ponad 90 % rozliczeń międzyokresowych biernych, Trybunał odnotował w ciągu ostatnich trzech lat stałą poprawę. Trzeba jednakże zauważyć, że część służb Komisji stosuje procedurę rozdzielania okresów sprawozdawczych przy zamykaniu ksiąg rachunkowych w celu korygowania błędnych sprawozdań finansowych, zamiast poprawiać odnośne poszczególnie zapisy księgowe o dużym prawdopodobieństwie błędu (np. zaksięgowanie błędnej kwoty, podwójny zapis lub brak zapisu). Takie praktyki mogą skutkować niepoprawnością danych księgowych w ciągu roku (zob. pkt 1.13 do 1.15).

1.10. Jednostki podległe księgowemu Komisji wspólnie z dyrekcjami generalnymi regularnie podejmują działania w celu znalezienia rozwiązań wskazanych problemów. Dzięki postępom dokonany przez te służby w 2008 r. możliwe było ostateczne zastosowanie się do połowy wystosowanych przez Trybunał zaleceń. Takie same działania następcze, zmierzające do zrealizowania pozostałych zaleceń, kontynuowane będą w 2009 r. Powinno się to przyczynić do ogólnej poprawy sytuacji oraz do dalszego zmniejszenia ryzyka dotyczącego wiarygodności rachunków.

1.11. Komisja zgadza się z uwagami Trybunału i zapewnia, że jej służby księgowe będą nadal zajmowały się wskazanymi kwestiami i nadzorowały działania w zakresie księgowości prowadzone przez dyrekcje generalne w celu zwiększenia dokładności podstawowych danych księgowych, na przykład dzięki takim inicjatywom, jak realizowany obecnie projekt dotyczący jakości księgowości.

⁽¹³⁾ Do końca 2008 r. nie zatwierdzono lokalnych systemów stosowanych przez Dyрекcję Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych oraz Dyрекcję Generalną ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa.

⁽¹⁴⁾ Liczba nierozstrzygniętych kwestii – sklasyfikowanych zgodnie z podziałem na cztery poziomy znaczenia ustanowione przez księgowego Komisji („krytyczne”, „bardzo ważne”, „ważne”, „pożądane”) – podnoszonych w sprawozdaniach zatwierdzających z lat 2005–2007, znacznie spadła w ciągu roku 2008, z 161 do 81. Jednakże pięć spośród tych 81 kwestii uznano za „krytyczne”, a 23 za „bardzo ważne”.

⁽¹⁵⁾ W szczególności chodzi tu o ogólne kwestie dotyczące procedur rozdzielania okresów sprawozdawczych, rozliczania i księgowania transakcji prefinansowania, terminowego księgowania transakcji, wykorzystania modułu kontraktowego systemu ABAC, zarządzania aktywami, różnego poziomu znajomości zasad rachunkowości memoriałowej w różnych służbach, zgodności danych między systemami lokalnymi a ABAC.

⁽¹⁶⁾ Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dyrekcja Generalna ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów, Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych, Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Biuro Współpracy EuropeAid, Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia, jak również Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Skonsolidowane sprawozdanie finansowe na dzień 31 grudnia 2008 r.

1.12. Trybunał ustalił podczas kontroli, że w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym nie wystąpiły istotne nieprawidłowości. Jednakże zwrócono uwagę na szereg kwestii dotyczących szczególnych aspektów, które wymagają dalszej uwagi. Kwestie te omówiono poniżej.

Skonsolidowany bilans na dzień 31 grudnia 2008 r.

Transakcje prefinansowania

1.13. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola statystycznie dobranej reprezentatywnej próby 80 transakcji prefinansowania, wprowadzonych do systemu księgowego, wykazała niski poziom błędów pod względem wpływu finansowego w odniesieniu do tej pozycji bilansu. Jednak częstość występowania stwierdzonych błędów wskazuje na potrzebę dalszego zwiększenia poprawności podstawowych danych księgowych na poziomie operacyjnych dyrekcji generalnych. Do najczęściej występujących rodzajów błędów należą:

- brakujące lub podwójne zapisy księgowe, lub wpisy błędnych kwot; błędy te na ogół korygowane są za pomocą korekt dokonywanych w ramach procedury rozdzielania okresów sprawozdawczych,
- rejestrowanie transakcji na niewłaściwym koncie księgi głównej.

1.14. Ponadto w wyniku dodatkowych prac kontrolnych w zakresie identyfikacji i zatwierdzania transakcji prefinansowania wykryto następujące problemy dotyczące kompletności/poprawności bilansu:

- rozliczanie transakcji prefinansowania nie zawsze odbywa się we właściwy sposób. Szereg transakcji w ogóle nie rozliczono lub zaksięgowano je w błędnej kwocie,
- dyrekcje generalne stosują różne metody rozliczania transakcji prefinansowania. Choć większość dyrekcji generalnych rozlicza transakcje prefinansowania na podstawie otrzymanego zestawienia poniesionych wydatków lub faktur oraz po zweryfikowaniu kwalifikowalności wydatków, część dyrekcji generalnych wstrzymuje się z rozliczeniem do zakończenia programu, a czasem nawet do otrzymania końcowego sprawozdania z kontroli⁽¹⁷⁾. Zróżnicowane i niewłaściwe sposoby rozliczania transakcji prefinansowania prowadzą do mniej poprawnych wyników obliczeń dokonywanych w ramach rozdzielania okresów sprawozdawczych na koniec roku.

1.13. Komisja zgadza się z uwagami Trybunału i zapewnia, że jej służby księgowe będą nadal zajmowały się wskazanymi kwestiami i nadzorowały działania w zakresie księgowości prowadzone przez dyrekcje generalne w celu zwiększenia dokładności podstawowych danych księgowych, na przykład dzięki takim inicjatywom, jak realizowany obecnie projekt dotyczący jakości księgowości.

⁽¹⁷⁾ Zwłaszcza Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych w obszarze działań naukowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zobowiązania

1.15. Kontrola statystycznie dobranej reprezentatywnej próby 80 faktur/zestawień poniesionych wydatków z populacji zaksięgowanych zobowiązań wykazała niski poziom błędów pod względem wpływu finansowego w odniesieniu do tej pozycji bilansu. Jednak częstość błędów rachunkowych wskazuje na potrzebę dalszej poprawy wiarygodności podstawowych danych księgowych na poziomie operacyjnych dyrekcji generalnych. Większość błędów polega na księgowaniu otrzymywanych faktur (przed sprawdzeniem kwalifikowalności kosztów) w błędnej kwocie lub na poprawianiu błędnych zapisów poprzez wprowadzanie korekt w ramach procedury rozdzielenia okresów sprawozdawczych.

Inne zagadnienia*Odzyskiwanie nienależnych płatności*

1.16. W odpowiedzi na zalecenie Trybunału, w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego przedstawiono więcej danych dotyczących odzyskiwania nienależnych płatności. Podczas kontroli Trybunał ustalił, że Komisja wykazuje w swoich sprawozdaniach wiarygodne kwoty korekt finansowych wtedy, gdy są one wynikiem jej własnych działań kontrolnych. Natomiast państwa członkowskie często nie przekazują Komisji pełnych i wiarygodnych informacji na temat dokonywanych przez siebie korekt finansowych (zob. pkt 6.30). Trybunał jest zdania, że ze względu na wysoki odsetek wielokrotnie wskazywanych w jego sprawozdaniach niekwalifikowalnych wydatków w obszarze działań strukturalnych, kompletne i wiarygodne dane księgowe na temat stosowanych przez państwa członkowskie mechanizmów korekty powinny być umieszczane w informacji dodatkowej do skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

1.17. Na podstawie badania pracy jednostek certyfikujących oraz analizy tej pracy przeprowadzonej przez Komisję, Trybunał ponownie wyraża swoje wątpliwości co do wiarygodności pozycji należności ze strony państw członkowskich w obszarze rolnictwa (pozycje należności EFRG) ⁽¹⁸⁾. Komisja podkreśliła fakt występowania niedociągnięć odnoszących się do pozycji należności w przypadku jednej czwartej agencji płatniczych ⁽¹⁹⁾ i zaproponowała korekty finansowe ⁽²⁰⁾ na kwotę 25,3 mln euro. Korekty te stanowią około 1,95 % kwoty 1 295 mln euro, która ma zostać odzyskana według stanu na koniec roku budżetowego 2008. Chociaż wielkość błędów pozostaje nieznacznie poniżej poziomu istotności wynoszącego 2 %, korekty te wskazują na występowanie ryzyka istotnego poziomu błędów w całkowitej wysokości pozycji należności EFRG (zob. pkt 5.56).

1.15. Komisja zgadza się z uwagami Trybunału i zapewnia, że jej służby księgowe będą nadal zajmowały się wskazanymi kwestiami i nadzorowały działania w zakresie księgowości prowadzone przez dyrekcje generalne w celu zwiększenia dokładności podstawowych danych księgowych, na przykład dzięki takim inicjatywom, jak realizowany obecnie projekt dotyczący jakości księgowości.

1.16. Jeśli chodzi o informacje dotyczące korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie, w ramach planu działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej w celu umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi Komisja poczyniła znaczne wysiłki w stronę polepszenia jakości danych przekazywanych przez państwa członkowskie i nadal nie ustaje w działaniach zmierzających do polepszenia sprawozdawczości, dążąc do tego, aby wszystkie państwa członkowskie przekazywały kompletne i wiarygodne dane. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.30.

1.17. Komisja uzyskała wystarczające informacje dotyczące dłużników dla celów rozliczeniowych i księgowych. W żadnym przypadku nie stwierdzono, że skutki finansowe mają istotny wpływ na poziomie całostowego rachunku (a więc i w stosunku do decyzji).

Korekty obejmujące kwotę 25,3 mln EUR zostały zaproponowane przez Komisję na podstawie oceny informacji przedstawionych w sprawozdaniach jednostek certyfikujących, oraz obliczonych przez nią najbardziej prawdopodobnych wskaźników (i liczby) błędów związanych z należnościami w poszczególnych agencjach płatniczych. W odniesieniu do należności stosuje się taką samą logikę jak w przypadku traktowania (i ewentualnej korekty) błędów wykrytych w trakcie szczegółowego badania wydatków w ramach funduszy.

Wykryte błędy finansowe usuwa się przez odzyskiwanie w drodze zwykłej procedury kontroli zgodności rozliczeń.

⁽¹⁸⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 5.61 i sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 5.44.

⁽¹⁹⁾ Art. 10 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 (Dz.U. L 171 z 23.6.2006, s. 90), na podstawie którego Komisja powiadamia państwa członkowskie o wynikach weryfikacji dostarczonych informacji.

⁽²⁰⁾ Korekty finansowe zgodnie z art. 11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Udzielanie i zaciąganie pożyczek

1.18. W zakresie pożyczek udzielanych w ramach pomocy makrofinansowej, pożyczek na wsparcie bilansu płatniczego i pożyczek udzielanych w ramach Euratomu, Wspólnota pożyczając środki finansowe na rynkach kapitałowych i udostępniając je beneficjentom w ramach transakcji równoległych (tzw. „back-to-back”). Zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości oraz zasadą rachunkowości WE nr 11 różnice między oferowanymi a rynkowymi stawkami oprocentowania muszą zostać wykazane w sprawozdaniu finansowym. Różnice te nie zostały jednak wykazane. Powody i skutki tego odejścia od standardów nie są w sposób zadowalający przedstawione w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego Komisji.

1.18. Na podstawie rozporządzeń Rady dotyczących makroekonomicznej pomocy finansowej, bilansu płatniczego i pożyczek w ramach Euratomu Wspólnota udzieliła beneficjentom z państw członkowskich i beneficjentom z krajów trzecich pożyczek o takim samym oprocentowaniu z pieniędzy pożyczonych na rynku kapitałowym. Celem takiego działania jest umożliwienie beneficjentom korzystania ze zdolności kredytowej WE. W związku z tym rynkowa stopa procentowa nie dotyczy tych obopólnych transakcji, a metoda efektywnej stopy procentowej określona w 11. zasadzie rachunkowości WE nie znajduje zastosowania. Obecne standardy rachunkowości lepiej odzwierciedlają szczególny charakter i przedmiot operacji polegających na udzielaniu i zaciąganiu pożyczek (zasada prymatu treści nad formą).

Zgodnie z sugestią Trybunału Komisja będzie w informacjach dodatkowych do sprawozdania finansowego ujawniać bardziej bezpośrednie informacje i rozważy doprecyzowanie 11. zasady rachunkowości, aby lepiej odzwierciedlała ona szczególne cechy tych operacji.

Wniosek

1.19. Trybunał uznaje, że poczynione uwagi nie mają istotnego wpływu na wiarygodność rozliczeń.

Prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń**Struktura szczegółowych ocen DAS**

1.20. W rozdziałach 5–11 Trybunał przedstawia szczegółowe oceny odnoszące się do grup obszarów polityk wydzielonych w ramach budżetowania zadaniowego (zob. **tabela 1.2** Rozdział 4 dotyczy dochodów. Każda ocena szczegółowa zawiera informacje wstępne na temat danej grupy polityk oraz ustalenia i wnioski dotyczące prawidłowości transakcji i skuteczności systemów, jak również opis działań podjętych w związku z wcześniejszymi uwagami.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Objaśnienie podejścia kontrolnego i wyników kontroli DAS

1.21. Przyjęte przez Trybunał podejście do kontroli prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń opiera się na **dwóch zasadniczych filarach**, którymi są: bezpośrednio badanie transakcji prowadzone w celu ustalenia stopnia ich prawidłowości oraz ocena skuteczności systemów nadzoru i kontroli w zapewnianiu tej prawidłowości. Elementem uzupełniającym to podejście są dowody uzyskane na podstawie stosownych prac innych kontrolerów (w miarę ich dostępności) oraz analiza oświadczeń kierownictwa ⁽²¹⁾.

W jaki sposób Trybunał bada transakcje

1.22. Badanie transakcji odbywa się na podstawie **statystycznie dobranej reprezentatywnej próby** wpływów lub płatności wybranych z całej populacji – zazwyczaj jest to grupa obszarów polityki. Na podstawie tego badania uzyskuje się statystyczny szacunek stopnia prawidłowości transakcji w danej populacji.

1.23. Do określenia liczebności próby Trybunał stosuje **model pewności uzyskiwanej na podstawie kontroli**. Obejmuje on ocenę nieodłącznego ryzyka wystąpienia błędów w transakcjach oraz ryzyka, że systemy nadzoru i kontroli nie zapobiegają tym błędom lub ich nie wykrywają i nie korygują (ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej). W większości przypadków Trybunał musi polegać głównie na wynikach swoich badań bezpośrednich, ponieważ systemy nadzoru i kontroli nie pozwalają na uzyskanie odpowiedniego poziomu pewności co do prawidłowości transakcji.

1.24. Badanie polega na **szczegółowej analizie** wytypowanych do sprawdzenia transakcji w celu ustalenia, czy kwoty we wniosku lub płatność zostały prawidłowo obliczone oraz czy są zgodne ze stosownymi zasadami i przepisami regulującymi wydatki w danym obszarze. Gdy kwota transakcji jest nieprawidłowo obliczona lub gdy transakcja nie spełnia odpowiednich wymogów prawnych lub postanowień umownych, uznaje się, że zawiera ona **błąd**. Badając próbę transakcji księgowych zarejestrowanych na kontach budżetowych, Trybunał śledzi historię płatności aż do poziomu końcowego odbiorcy pomocy (np. rolnika, organizatora szkolenia, promotora projektu pomocy rozwojowej) i – w stosownych przypadkach – weryfikuje na każdym poziomie ich zgodność z odpowiednimi wymogami.

⁽²¹⁾ W szczególności roczne sprawozdania z działalności i deklaracje dyrektorów generalnych Komisji oraz ich sprawozdanie podsumowujące.

Tabela 1.2 — Wynik w zakresie wydatków w 2008 r. w podziale na rozdziały sprawozdania rocznego

(w mln EUR)

Sekcje (S) i tytuły (T) ⁽¹⁾ odpowiadające nomenklaturze budżetowej w 2008 r. w podziale na rozdziały sprawozdania rocznego Trybunału	Płatności dokonane w 2008 r. ⁽²⁾
Rozdziały sprawozdania rocznego	
Dochody	53,7 ⁽³⁾
Podatki i unia celna (T.14)	
Rolnictwo i zasoby naturalne	55 114,9
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (T.05) Środowisko (T.07) Rybołówstwo i gospodarka morską (T.11) Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)	
Spójność	36 596,9
Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04) Polityka regionalna (T.13)	
Badania naukowe, energia i transport	7 516,7
Badania naukowe (T.08) Energia i transport (T.06) Społeczeństwo informacyjne i media (T.09) Bezpośrednie badania naukowe (T.10)	
Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	6 323,1
Stosunki zewnętrzne (T.19) Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21) Rozszerzenie (T.22) Pomoc humanitarna (T.23)	
Edukacja i obywatelstwo	1 734,9
Edukacja i kultura (T.15) Komunikacja (T.16) Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)	
Sprawy gospodarcze i finansowe	621,4
Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01) Przedsiębiorstwa (T.02) Konkurencja (T.03) Rynek wewnętrzny (T.12) Handel (T.20)	
Wydatki administracyjne i inne	8 582,9
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	116 544,5

⁽¹⁾ Tytuły budżetowe od 24 do 31 w sekcji III budżetu ogólnego, dotyczące głównie wydatków administracyjnych, przedstawiono w części rozdziału 11 poświęconej Komisji Europejskiej.

⁽²⁾ Wydatki administracyjne zostały odjęte od wydatków w ramach grup polityk i wykazane oddzielnie; prowadzi to do różnic w porównaniu z rozdziałami od 4 do 10.

⁽³⁾ Dane te odnoszą się do „wydatków operacyjnych”, a nie do wartości „dochodów”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W jaki sposób Trybunał ocenia i przedstawia wyniki badania transakcji

1.25. Błędy w transakcjach występują z różnych powodów i przybierają różne formy, w zależności od charakteru naruszenia i konkretnej zasady lub warunku umownego, które złamano. Mogą dotyczyć warunku płatności lub innego kryterium zgodności.

1.26. Trybunał stosuje dwa rodzaje klasyfikacji błędów:

- a) błędy uznawane są za *kwantyfikowalne* albo *niekwantyfikowalne*, zależnie od tego, czy można zmierzyć, jaka część kwoty płatności z budżetu UE została nieprawidłowo wypłacona; oraz
- b) w zależności od ich charakteru: błąd kwalifikowalności (płatność, która nie spełnia kryteriów kwalifikowalności), błąd wystąpienia (zwrot kosztu, co do którego nie udowodniono, że został faktycznie poniesiony), błąd dokładności (płatność obliczono nieprawidłowo lub nie udowodniono, że jej wysokość była prawidłowa) lub błąd polegający na naruszeniu *innego kryterium zgodności* (błąd, który nie podważa kwalifikowalności danej płatności).

1.27. Trybunał podaje **częstość** występowania błędów, określając odsetek próby zawierający błędy (zarówno kwantyfikowalne, jak i niekwantyfikowalne). Wskazuje to na prawdopodobny stopień rozpowszechnienia błędów w danej grupie polityk (zob. 1.3 części 1 załączników 1 do różnych rozdziałów).

1.28. Trybunał szacuje finansowy wpływ błędów na podstawie **poziomu błędu**. Jest on obliczany z uwzględnieniem jedynie błędów kwantyfikowalnych. Trybunał zestawia szacowany poziom błędu z **poziomem istotności** wynoszącym 2 %, aby ustalić – biorąc pod uwagę także inne dowody – czy w płatnościach w danym obszarze wydatkowania występuje istotny poziom błędu (wówczas wydawana jest opinia negatywna), czy też nie (opinia bez zastrzeżeń⁽²²⁾). Do celów przedstawienia wyników poziomu błędu klasyfikuje się, zaliczając go do jednego z następujących trzech przedziałów:

⁽²²⁾ Trybunał może też wydać opinię z zastrzeżeniem, jeżeli istotny poziom błędu występuje jedynie w niewielkiej części populacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- a) poniżej 2 %;
- b) między 2 % a 5 %;
- c) ponad 5 %.

Te informacje podane są w części 1 załączników 1 do rozdziałów 4–11, a ich podsumowanie znajduje się w **tabeli 1.3**.

W jaki sposób Trybunał ocenia systemy i przedstawia wyniki tej oceny

1.29. **Systemy nadzoru i kontroli** ustanawia Komisja (oraz państwa członkowskie i państwa beneficjenci w przypadku zarządzania dzielonego lub zdecentralizowanego) w celu zarządzania ryzykiem dla budżetu, m.in. dotyczącym prawidłowości transakcji. Ocena skuteczności systemów w zapewnianiu prawidłowości jest zatem kluczową procedurą kontroli i jest szczególnie przydatna do celów formułowania zaleceń zmierzających do poprawy sytuacji.

1.30. Każdą grupę polityk reguluje wiele poszczególnych systemów, a zbadanie i ocena każdego z nich wymaga znacznej ilości czasu. Co roku Trybunał typuje więc do zbadania próbę systemów. Wyniki **ocen systemów** przedstawiono w formie tabeli zatytułowanej „Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli”, zamieszczonej w części 2 załączników 1 do rozdziałów 4–11. Systemy klasyfikuje się jako „skuteczne” w ograniczaniu ryzyka błędu w transakcjach, „częściowo skuteczne” (gdy występują w nich uchybienia ograniczające ich skuteczność operacyjną) lub „nieskuteczne” (gdy uchybienia mają szeroki zasięg i z tego względu całkowicie niweczą skuteczność operacyjną systemów).

1.31. Trybunał wydaje też **ogólną ocenę** systemów nadzoru i kontroli (także przedstawioną w części 2 załączników 1 do rozdziałów 4–11), która uwzględnia zarówno ocenę wybranych systemów, jak i wyniki badania transakcji.

Ogólny przegląd wyników kontroli dotyczących 2008 r.

1.32. W zakresie dochodów oraz w grupie polityk „Wydatki administracyjne i inne”, systemy nadzoru i kontroli, jako całość, są skuteczne (zob. pkt 4.29–4.30 oraz 11.20–11.21), a Trybunał szacuje, że stwierdzone błędy 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 zgłoszenia zastrzeżeń (zob. pkt 2.3 do 2.4 i 2.9 oraz **tabela 2.1**).

Tabela 1.3 — Podsumowanie wyników DAS za 2008 r. w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Oceny szczegółowe sprawozdania rocznego DAS za rok budżetowy 2008	Pkt w sprawozdaniu rocznym	Funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli	Przedział błędu
Dochody ⁽¹⁾	4.29–4.30		
Rolnictwo i zasoby naturalne	5.62–5.67	⁽²⁾	⁽³⁾
Spójność	6.35–6.36	⁽⁴⁾	
Badania naukowe, energia i transport	7.40–7.41		
Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	8.33–8.34		
Edukacja i obywatelstwo	9.31–9.32		
Sprawy gospodarcze i finansowe	10.27–10.28	⁽⁵⁾	⁽⁶⁾
Wydatki administracyjne i inne	11.20–11.21		

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 1.5–1.15).

Legenda:**Funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli**

	Skuteczne
	Częściowo skuteczne ⁽⁷⁾
	Nieskuteczne

Przedział błędu ⁽⁸⁾

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

⁽¹⁾ Zob. ograniczenia zakresu w pkt 4.4 i 4.7.

⁽²⁾ Podobnie jak w latach ubiegłych, Trybunał stwierdza, że – biorąc pod uwagę poziom błędów wynikający z badania transakcji oraz oceny systemów – IACS jest systemem kontroli, który skutecznie ogranicza ryzyko błędów lub nieprawidłowych wydatków (zob. pkt 5.64).

⁽³⁾ W ramach wydatków na rozwój obszarów wiejskich szacowany poziom błędów przekracza 2 % (zob. pkt 1.33 i 5.62).

⁽⁴⁾ W 2007 r. Trybunał ocenił systemy kontroli w państwach członkowskich jako częściowo skuteczne. W odniesieniu do roku 2008 nie odnotowano ważniejszych modyfikacji uregulowań prawnych w odniesieniu do systemów kontroli w państwach członkowskich (zob. pkt 6.23). Jako że okres programowania 2000–2006 zbliża się ku końcowi, Trybunał uznał, że dodatkowa pełna ocena systemów kontroli w państwach członkowskich na okres 2000–2006 nie przyniesie wartości dodanej. Ponieważ nie było prawie płatności okresowych odnoszących się do lat 2007–2013, Trybunał skoncentrował się na dokonaniu oceny w państwach członkowskich tej części systemów, które służą do rejestrowania i korekty błędów wykrytych przez krajowe mechanizmy kontrolne i przekazywania informacji o korektach finansowych do Komisji (zob. pkt 6.21 i 6.36).

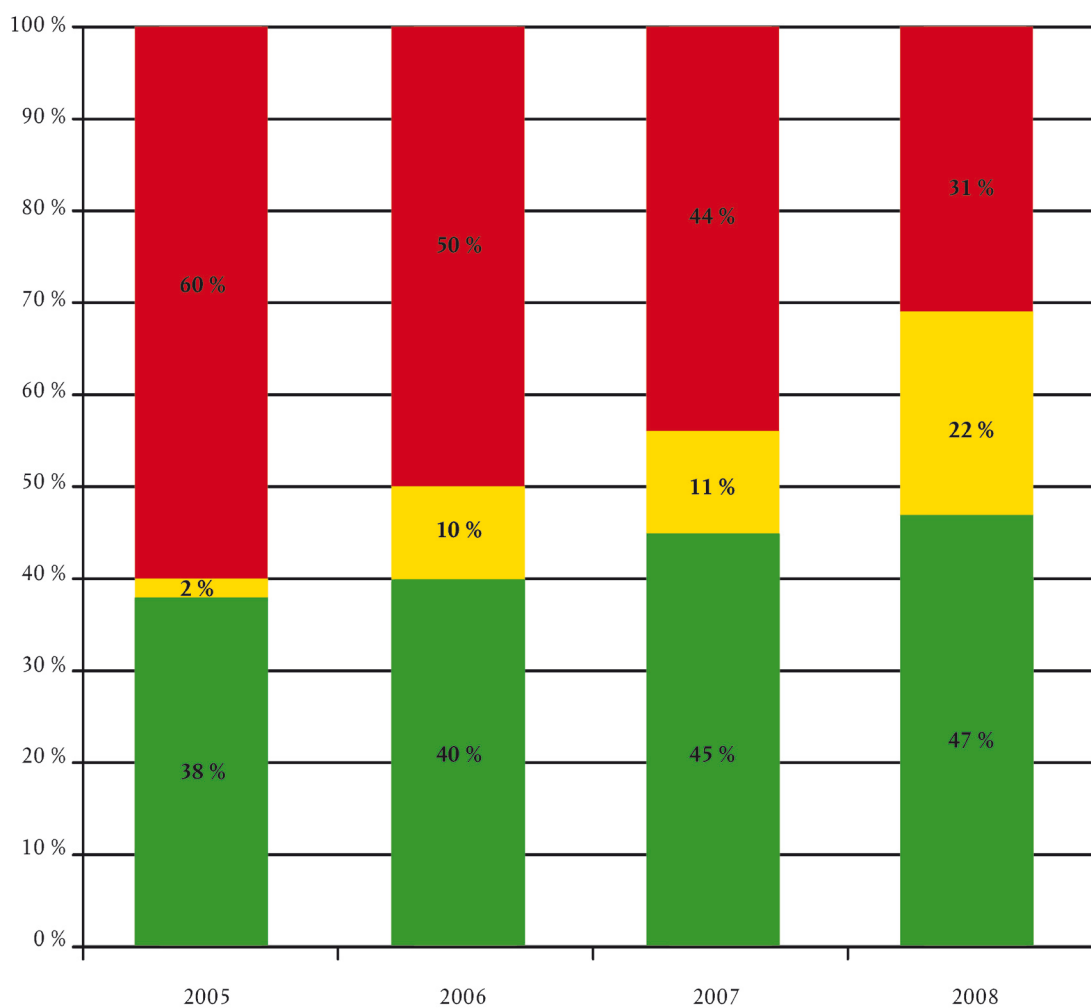
⁽⁵⁾ Nie jest to ogólna ocena systemów stosowanych w grupach polityk. Dotyczy niektórych spośród zbadanych systemów i odzwierciedla głównie niedociągnięcia zaobserwowane w systemach nadzoru i kontroli w zakresie Szóstego programu ramowego badań i rozwoju technologicznego (6. PR) (zob. pkt 10.28).

⁽⁶⁾ 6. PR ma nieproporcjonalnie wysoki udział w ogólnym poziomie błędów (zob. pkt 10.27).

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ Trybunał zdecydował się przedstawić wskaźniki błędów (zob. pkt 1.28) w trzech przedziałach. Te przedziały błędów nie mogą być interpretowane jako interwał ufności (w sensie statystycznym).

Wykres 1.1 — Porównanie rok do roku (*)



(*) Części procentowe budżetu, których dotyczą poszczególne przedziały błędów: ■ < 2 % ■ 2-5 % ■ > 5 %. Dane obejmują różne grupy polityk. W przypadku „Rolnictwa i zasobów naturalnych” w ramach wykresu rozróżniono poszczególne części składowe tej grupy (rozwój obszarów wiejskich i inne wydatki za rok 2007 i 2008; IACS i nieobjęte IACS za lata wcześniejsze).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.33. W przypadku grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” oraz grupy polityk „Edukacja i obywatelstwo” Trybunał ocenia, że ogólny wpływ finansowy występujących błędów wynosi mniej niż 2 % całkowitych wydatków poniesionych odpowiednio w każdej z grup polityk. Jednakże z ustaleń Trybunału wynika, że w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich w ramach grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” poziom błędu przekroczył 2 % (zob. pkt 5.62). Ponadto Trybunał stwierdził znaczny poziom błędu w zbadanych płatnościach okresowych i końcowych dokonanych w ramach grupy polityk „Edukacja i obywatelstwo” (zob. pkt 9.31). W grupie polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe” szacowany przez Trybunał poziom błędu nieznacznie przekracza 2 % łącznych wydatków w grupie polityk. Trybunał stwierdził jednak, że płatności dokonywane w zakresie Szóstego programu ramowego badań i rozwoju technologicznego mają nieproporcjonalnie wysoki udział w ogólnym poziomie błędu (zob. pkt 10.12 do 10.13).

1.34. Trybunał uznał, że systemy nadzoru i kontroli w odniesieniu do grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” są częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości płatności (zob. pkt 5.63). Choć Trybunał po raz kolejny podkreślił, że system IACS jest zasadniczo systemem, który skutecznie ogranicza ryzyko nieprawidłowych wydatków (zob. pkt 5.64), wskazał jednak elementy, które wymagają naprawy w SPJ oraz w systemie JPO (zob. pkt 5.65) oraz w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich (zob. pkt 5.66). Trybunał stwierdził, że w przypadku grupy polityk „Edukacja i obywatelstwo” systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne (zob. pkt 9.32) ⁽²³⁾. W grupie polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe” Trybunał zbadał trzy systemy nadzoru i kontroli. Dwa z tych systemów zostały uznane za skuteczne, natomiast jeden oceniono jako jedynie częściowo skuteczny ⁽²⁴⁾ w zapewnianiu legalności i prawidłowości płatności (zob. pkt 10.28).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.33. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę ogólną tej grupy polityk. Komisja zgadza się z Trybunałem, że częstotliwość występowania błędów w wydatkach związanych z rozwojem obszarów wiejskich jest większa, lecz jednocześnie z zadowoleniem stwierdza, że wskaźnik błędów w tej dziedzinie maleje.

Komisja przyjmuje do wiadomości, że w wydatkach w dziedzinie dotyczącej edukacji i obywatelstwa Trybunał wykrył kwantyfikowalne błędy w 4 z 21 przeanalizowanych płatności zaliczkowych i końcowych. Zob. też odpowiedź do pkt 9.31.

Ponieważ w dziedzinie spraw gospodarczych i finansowych 6. PR stanowi jedynie 8 % płatności, Komisja uznaje, że ogólnie rzecz ujmując, całkowity wskaźnik błędów dotyczących transakcji w tej dziedzinie jest wolny od istotnych błędów. Jeśli chodzi o płatności w ramach 6. PR, ustalenia i wnioski Trybunału w tym rozdziale są podobne do tych w rozdziale 7. Zob. również odpowiedzi do pkt 10.12 i 10.13.

1.34. Na przestrzeni lat ujawnił się trend pokazujący, że w dziedzinie rolnictwa i zasobów naturalnych systemy nadzoru i kontroli ogólnie uległy polepszeniu. Systemy te są obecnie skuteczne, choć nadal istnieje potrzeba usprawnień w odniesieniu do dziedziny rozwoju obszarów wiejskich. Komisja jest zdania, że zrealizowanie niektórych sugestii Trybunału dotyczących systemu płatności jednolitej oraz systemu jednolitej płatności obszarowej doprowadziłoby do wprowadzenia dalszych skomplikowanych przepisów, a co za tym idzie – do powstania wysoce skomplikowanego systemu kontroli, którego wprowadzenie w życie spowodowałoby wysokie koszty i byłoby sprzeczne z wysiłkami Komisji na rzecz uproszczenia procedur i przepisów. Ponadto w praktyce poskutkowałoby to ponownym wprowadzeniem pewnej formy powiązania pomocy z wielkością produkcji (zob. również odpowiedź do pkt 5.65 b).

System zarządzania i kontroli ustanowiony na lata 2007–2013 ustanawia solidne ramy finansowe dla Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury na rok 2008. Dzięki poświadczeniom wiarygodności ex post oraz nasilonym wizytom monitorującym i kontrolom wprowadzanie w życie tych przepisów przebiega znacznie sprawniej.

Jeśli chodzi o dziedzinę spraw gospodarczych i finansowych, ustalenia i wnioski Trybunału dotyczące 6. PR są podobne do tych w rozdziale 7, natomiast pozostałe wydatki są jest wolne od istotnych błędów. Zdaniem Komisji obecnie działające systemy nadzoru i kontroli są w całości efektywne pod względem kosztów, proporcjonalne i odpowiednie (zob. odpowiedź na pkt 10.19 i 10.28).

⁽²³⁾ Chociaż Trybunał odnotowuje, że wytyczne dla agencji krajowych są na tyle dobrze opracowane, że mogą służyć jako podręcznik procedur (zob. pkt 9.33), stwierdza jednocześnie, że obecny stopień wdrożenia systemu nadzoru i kontroli nie daje wystarczającej pewności, że będzie można wykryć i naprawić błędy mające wpływ na prawidłowość transakcji (zob. pkt 9.33–9.34).

⁽²⁴⁾ Związane jest to przede wszystkim z systemami nadzoru i kontroli Szóstego programu ramowego badań i rozwoju technologicznego.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.35. W grupach polityk: „Spójność” ⁽²⁵⁾, „Badania naukowe, energia i transport”, „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” oraz „Sprawy gospodarcze i finansowe” Trybunał uznał, że systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne (zob. pkt 6.21, 6.23, 6.36, 7.41, 8.34 i 10.28 oraz **tabela 1.3**). Podczas gdy w grupach polityk: „Badania naukowe, energia i transport”, „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” oraz „Sprawy gospodarcze i finansowe” szacowany przez Trybunał poziom błędu wynosi między 2 % a 5 % całkowitej kwoty wydatków, w grupie polityk „Spójność” przekracza on 5 % (zob. pkt 6.17, 6.35, 7.40 i 8.33 oraz **tabela 1.3**). W odniesieniu do grup polityk „Spójność” oraz „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” Trybunał jest zdania, że zakres zastrzeżeń zgłoszonych w oświadczeniach dyrektorów generalnych i delegowanych urzędników zatwierdzających powinien być szerszy, tak aby mógł odzwierciedlić znaczne niedociągnięcia, które nadal występują w tych obszarach wydatków, o czym świadczą ustalenia kontroli Trybunału (zob. pkt 2.6–2.7 i 2.10–2.11 oraz **tabela 2.1**). Grupa polityk „Spójność” pozostaje najbardziej problematycznym obszarem, w którym szacowany poziom błędu znacznie przekracza wskaźniki ustalone dla innych obszarów polityki.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.35. W dziedzinie spójności w 2008 r. dokonano znacznych ulepszeń w zakresie wdrażania systemów zarządzania i kontroli niektórych programów. Ocena skuteczności funkcjonowania tych systemów w 545 realizowanych programach, zawarta w rocznych sprawozdaniach z działalności przedstawionych za 2008 r. przez Dyрекję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Dyрекję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, wykazała, że 78 % programów działa sprawnie lub wykazuje nieprawidłowości o umiarkowanym wpływie (57 % w 2007 r.). Wskaźnik błędów pozostaje niedopuszczalnie wysoki, ale zmniejszeniu uległa częstotliwość występowania błędów. W próbie przeanalizowanej przez Trybunał w 43 % projektów występowały błędy – w porównaniu z 45 % w roku 2007. Komisja pragnie podkreślić, że próba poddana kontroli, o którą Trybunał oparł swoje uwagi, obejmuje programy w latach 2000–2006, ponieważ w odniesieniu do programów w latach 2007–2013 nie dokonano prawie żadnych zwrotów środków. Zob. również odpowiedzi do pkt 6.23, 6.35 i 6.36.

Poczyniono znaczne wysiłki w kierunku poprawy zarządzania polityką w dziedzinie badań naukowych w ramach obowiązujących przepisów prawnych i ram finansowych. Komisja będzie kontynuować prowadzenie ścisłych kontroli. Komisja nadal będzie podejmowała działania na rzecz zmniejszenia poziomu błędów resztowych w tej grupie polityki.

Poświadczenie wystarczającej wiarygodności rachunków dotyczące legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw przedstawiane jest przez dyrekcje generalne w rocznych sprawozdaniach z działalności. Jeśli dyrektor generalny może oprzeć to poświadczenie wiarygodności na szacowanym wskaźniku błędu poniżej poziomu istotności, nie trzeba czynić żadnych zastrzeżeń – jak na przykład w przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia, którą Trybunał rozpatrzył w ramach grupy polityki związanej ze stosunkami wewnętrznymi, rozwojem i rozszerzeniem.

Komisja zdecydowała, że w odniesieniu do dziedziny pomocy zewnętrznej, rozwoju i rozszerzenia kontrole będą obejmowały cały czas realizacji projektów wieloletnich. Dzięki temu będzie ona mogła zapobiegać występowaniu błędów, wykrywać je i korygować w trybie normalnych kontroli. Obowiązkowe kontrole finansowe przewidziane w systemie kontroli Komisji powinny umożliwić Komisji wykrywanie błędów dotyczących prefinansowania i dokonywanie ich korekt w kolejnym roku obrachunkowym, przed dokonaniem płatności końcowych. Kontrole ex post przeprowadzone przez Komisję potwierdzają ten niski poziom błędów resztowych.

Zob. też odpowiedź do pkt 8.34.

⁽²⁵⁾ Zob. **tabela 1.3**, przypis 4.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.36. W porównaniu z poprzednimi latami odnotowano następujące zmiany: spadek szacowanego poziomu błędu w grupach polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne”⁽²⁶⁾ oraz „Badania naukowe, energia i transport”⁽²⁷⁾. W przypadku grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” Trybunał ocenia, że ogólny poziom błędu wynosi nieco mniej niż 2 %, natomiast w grupie „Badania naukowe, energia i transport” nadal przekracza 2 % (zob. pkt 7.40). Według szacunków Trybunału w grupie polityk „Edukacja i obywatelstwo” wpływ finansowy błędów wynosi mniej niż 2 %. Trybunał uważa, że wynika to w dużej mierze z wysokiego odsetka zaliczek, w których występuje stosunkowo mniej błędów niż w płatnościach okresowych i końcowych (zob. pkt 9.6–9.7 i 9.31). W grupie polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe” szacowany ogólny poziom błędu za rok budżetowy 2008 nieznacznie przekracza 2 % (w 2007 r. wyniósł on niecałe 2 %); spowodowane jest to błędami wykrytymi w wydatkach związanych z 6. PR, które jednakże stanowią tylko 8 % wydatków w ramach tej grupy polityk (zob. pkt 10.27).

1.36. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę ogólną Trybunału, która jest oznaką znacznych postępów w porównaniu z latami ubiegłymi.

⁽²⁶⁾ Spadek ten stwierdzono ogólnie dla wydatków w ramach grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne”, a w szczególności w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich. W ramach wydatków na rozwój obszarów wiejskich poziom błędu jest jednak nadal wyższy niż w wydatkach w ramach EFRG (zob. pkt 5.62). Trybunał jest zdania, że – biorąc pod uwagę poziom błędu wynikający z badania transakcji oraz oceny systemów – IACS jest systemem kontroli, który skutecznie ogranicza ryzyko błędu lub nieprawidłowych wydatków (zob. pkt 5.64).

⁽²⁷⁾ Dawne „Polityki wewnętrzne” objęte są obecnie grupami polityk: „Badania naukowe, energia i transport”, „Edukacja i obywatelstwo” oraz „Sprawy gospodarcze i finansowe” (zob. **tabela 2.1**).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.37. Trybunał podkreśla, że jego kontrole wykazały, iż skomplikowane lub niejasne kryteria kwalifikowalności lub inne złożone wymogi prawne, w szczególności w grupach polityk: „Rolnictwo i zasoby naturalne”, „Spójność”, „Badania naukowe, energia i transport” oraz „Sprawy gospodarcze i finansowe”, znacznie zwiększają ryzyko błędu (zob. pkt 5.17–5.26, 5.34–5.52, 6.18–6.20, 7.12–7.15 i 10.11–10.14).

1.38. W grupach polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” i „Sprawy gospodarcze i finansowe” Komisja zarządza wydatkami UE wspólnie z organizacjami międzynarodowymi⁽²⁸⁾ na podstawie umów, które zapewniają także Trybunałowi uprawnienia kontrolne. Niemniej jednak Trybunałowi odmówiono – częściowo lub całkowicie – dostępu do sporządzonych przez ONZ sprawozdań z kontroli oraz dokumentacji poświadczającej lub prawa do przeprowadzenia wizyt kontrolnych związanych z DAS 2008 (zob. pkt 8.13 i 10.10).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.37. Pewna złożoność procedur i kryteriów kwalifikowalności jest nieunikniona w związku z faktem, iż są one często określane w sposób mający umożliwić realizację wyznaczonych celów polityki, będących wynikiem złożonego procesu legislacyjnego, w którym ostatnie słowo należy do prawodawcy.

Niemniej jednak Komisja zobowiązała się do przedstawienia władzy prawodawczej wniosków legislacyjnych dotyczących dalszego uproszczenia procedur i zasad w możliwych przypadkach. W 2010 r. we wniosku w sprawie odbywającego się co trzy lata przeglądu rozporządzenia finansowego rozważy ona możliwość wprowadzenia dalszych uproszczeń do kryteriów kwalifikowalności. Komisja przeanalizuje również zasady dotyczące dalszego uproszczenia przepisów sektorowych w ramach kolejnej serii aktów podstawowych, które mają wchodzić w życie, począwszy od 2014 r.

W dziedzinie rolnictwa i zasobów naturalnych wyniki poprawiły się dzięki stałym wysiłkom w stronę uproszczenia wymogów prawnych/kryteriów kwalifikowalności w ramach obu filarów WPR. Zob. również odpowiedzi do pkt 5.17–5.26, 5.34–5.52.

W dziedzinie spójności wprowadzono zmiany do przepisów na lata 2007–2013, polegające na zastosowaniu uproszczeń ustalonych w ramach wspólnej grupy składającej się z ekspertów z Komisji oraz państw członkowskich. Ponadto na początku 2009 r. Komisja wydała zbiór zasad dotyczących kwalifikowalności. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 1.41–1.42 i 6.37 a).

7. program ramowy stanowił ważny krok w stronę uproszczenia zasad i przepisów. W oparciu o doświadczenia zebrane podczas realizacji tego programu Komisja przedstawi w odpowiednich przypadkach propozycje zmian jego podstawy prawnej.

1.38. Komisja w pełni popiera wnioski Trybunału o dostęp do informacji i dokumentacji. Standardowe porozumienie z organizacjami międzynarodowymi w sprawie udziału zawiera przepis dotyczący dostępu Trybunału do informacji.

Zob. też odpowiedź na pkt 8.13.

⁽²⁸⁾ Ta metoda wykonania budżetu UE jest określona w art. 53 rozporządzenia finansowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W jaki sposób można zaradzić uchybieniom

1.39. W zeszłym roku Trybunał zauważył, że pomimo postępów poczynionych w zakresie ram kontroli wewnętrznej Komisji, w znacznej liczbie transakcji leżących u podstaw rozliczeń UE nadal występuje istotny poziom błędów (pkt 1.42 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2007). Ponadto w wyniku przeprowadzonej przez Trybunał kontroli DAS, w poszczególnych grupach polityk i między tymi grupami zidentyfikowano różnice – czasami istotne – w rodzaju, częstości i poziomie stwierdzonych nieprawidłowości. W następnych punktach podjęto próbę pogłębienia analizy sposobu poczynienia postępów we wprowadzaniu skutecznych wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej⁽²⁹⁾.

1.40. Mimo że Unia posiada jeden budżet ogólny, pieniądze wydawane są na wiele różnych sposobów. Różnice te są związane z trybem zarządzania, rodzajami beneficjentów, okresowością pomocy, sposobem ubiegania się o płatności oraz różnymi rodzajami systemów kontroli i odzyskiwania środków. Wynikają one z konieczności uwzględnienia specyfiki danej dziedziny budżetu oraz indywidualnych celów danego rodzaju pomocy, a także z kosztów i ze złożonego charakteru zarządzania określonymi systemami pomocy i kontroli tych systemów.

Potrzeba uproszczenia

1.41. Zasady regulujące sposób wydatkowania środków zostały ustalone w celu zagwarantowania, że wypłacana pomoc będzie służyła realizacji założonych celów polityki – „wydawanie środków na właściwe rzeczy we właściwym czasie”. Niektóre zasady są wspólne dla wszystkich typów płatności, podczas gdy inne zależą od rodzaju wydatków. Rodzaj i złożoność tych zasad może też być zatem funkcją złożoności celów danej polityki.

1.42. Im bardziej dane zasady są uciążliwe do spełnienia i skomplikowane, tym większe ryzyko, że nie będą one przestrzegane, co podnosi ryzyko wystąpienia błędów w transakcjach oraz niezrealizowania celów polityki. Jednocześnie przesadna szczegółowość przy określaniu celów programów pociąga za sobą zwiększenie kosztów weryfikacji prowadzonej w celu ustalenia, czy cele te zostały spełnione. Innymi słowy: dobrze opracowane zasady i przepisy, które poddają się jednoznacznej interpretacji i są proste w stosowaniu, zmniejszają ryzyko błędów (sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 1.45).

1.41–1.42. Komisja zgadza się z rozumowaniem Trybunału, ale pragnie podkreślić, że przy ustanawianiu zasad należy przede wszystkim zachować równowagę pomiędzy – często szczególnymi – celami polityki, unikając jednocześnie zbytniej złożoności. Do zadań Komisji należy co prawda przedstawianie wniosku legislacyjnego, jednak jego stopień kompleksowości może wzrosnąć w trakcie procesu legislacyjnego, w którym ostateczna decyzja należy do prawodawcy.

Komisja zobowiązała się do włączenia opisu powiązanych rozwiązań kontrolnych do wszystkich stosownych przyszłych wniosków legislacyjnych.

Uproszczenie przepisów i zasad jest głównym elementem programu Komisji na rzecz lepszych uregulowań prawnych. Państwa członkowskie również powinny uprościć kryteria kwalifikowalności w swoich programach krajowych. Niemniej jednak pewien poziom złożoności jest nieunikniony, co powinno zostać wzięte pod uwagę w trakcie przyszłych dyskusji dotyczących dopuszczalnego poziomu ryzyka.

Zob. też odpowiedź na pkt 2.35 b).

⁽²⁹⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 1.43–1.51.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.43. Należy postępować z rozwagą. Uproszczenie zasad tylko po to, aby zmniejszyć ryzyko nieprawidłowości, może mieć pewne niekorzystne skutki, jeśli bardziej ogólnikowe zasady miałyby doprowadzić do mniejszego ukierunkowania wydatków. Ponadto „uproszczenie” mogłoby sugerować, w niektórych obszarach (zob. np. pkt 9.6–9.7), rozluźnienie warunków otrzymywania zaliczek oraz wzrost kwot, które mogą zostać wypłacone. Uproszczenie takie powinno jednak być przeprowadzone przy skutecznie funkcjonujących systemach, ponieważ w przeciwnym wypadku nieprawidłowe wydatki wyszłyby na jaw dopiero, gdy programy byłyby już częściowo ukończone lub całkowicie zamknięte, co ma miejsce na późniejszym etapie procesu. Niezależnie od tych zastrzeżeń, uproszczenie powinno pozostać celem nadrzędnym.

W dziedzinie spójności rozporządzenie dotyczące EFS na lata 2007–2013 przewiduje możliwość deklarowania kosztów pośrednich według stawki jednolitej. Możliwość wykorzystywania stawek jednolitych, stawek ryczałtowych oraz standardowych taryf w odniesieniu do kosztów jednostkowych została ogólnie umożliwiona w odniesieniu do EFRR i EFS w maju 2009 r. w ramach zmian do obu rozporządzeń dotyczących tych funduszy. Inne uproszczenia przyjęto w grudniu 2008 r. i maju 2009 r. W lipcu 2009 r. Komisja przedłożyła również wnioski dotyczące dalszych uproszczeń do rozporządzenia wykonawczego (WE) nr 1828/2006 oraz rozporządzenia ogólnego (WE) nr 1083/2006.

W oparciu o doświadczenia zebrane podczas realizacji tego programu Komisja w odpowiednich przypadkach przedstawi propozycje zmian podstawy prawnej.

1.43. Komisja jest zdania, że uproszczenie polega na zachowaniu równowagi między sprawnym zarządzaniem funduszami publicznymi a koniecznością osiągnięcia często bardzo szczególnych celów polityki. Równowaga jest osiągana w różny sposób w każdym obszarze polityki, co skutkuje różnymi sposobami zarządzania i różnymi przepisami, zależnie od zaangażowania poszczególnych stron na kolejnych poziomach. Komisja podejmuje działania mające zapewnić jak największą skuteczność systemów kontroli, przy pełnym uwzględnieniu faktu, że wiele programów realizowanych jest na przestrzeni kilku lat, oraz konieczności posiadania skutecznego i wydajnego systemu kontroli, umożliwiającego przeprowadzanie odpowiednich kontroli we właściwym czasie.

Jeśli chodzi o dziedzinę dotyczącą edukacji i kultury, przy tworzeniu programów na lata 2007–2013 uproszczono zasady i w szerokim zakresie wprowadzono finansowanie w oparciu o stawkę ryczałtową. W połączeniu z rygorystycznym zatwierdzaniem krajowych systemów zarządzania i kontroli powinno to zmniejszyć ryzyko dotyczące płatności końcowych. Zob. też odpowiedź do pkt 9.7.

Zob. też odpowiedź do pkt 9.7.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Niezbędne dostosowanie

1.44. Należy zauważyć, że zarządzanie budżetem UE ewoluowało stopniowo, dostosowując się do rodzaju programów wydatkowania, które były kolejno realizowane. Zasady regulujące wydatkowanie środków, jak również metody zarządzania muszą uwzględniać specyfikę różnych celów wydatków budżetowych. Cele te nie powinny jednak być nazbyt szczegółowe – skutkowałoby to bowiem nadmiernym obciążeniem administracyjnym i trudnymi do przestrzegania przepisami. Ze strony Komisji wymaga to dokonania racjonalnego przeglądu ram regulacyjnych oraz struktury zarządczej poszczególnych programów wydatkowania.

1.45. W tym kontekście pierwsze i zasadnicze zadanie powinno polegać na zgromadzeniu wiarygodnych i kompleksowych informacji, co umożliwi rzetelną ocenę faktycznych kosztów mechanizmów kontrolnych⁽³⁰⁾.

1.46. Równie istotne jest dokonanie uważnej oceny, czy osiąga się maksymalne możliwe korzyści ze środków wydawanych obecnie na kontrole. Gdyby okazało się, że tak nie jest, wówczas bezpośrednim celem powinno być uzyskanie pełnych korzyści z pieniędzy, które już są wydawane oraz z zasobów już przeznaczanych na cele kontroli⁽³¹⁾.

1.44. Komisja pragnie podkreślić, że ustanawianie zasad leży w kompetencji prawodawcy. Komisja przedstawiła ostatnio pewną liczbę wniosków w sprawie uproszczenia zasad i przepisów (w odniesieniu do funduszy strukturalnych niektóre uproszczenia zostały przyjęte) i będzie nadal podejmowała taką inicjatywę w przypadkach, w których nie stanowi to przeszkody w osiąganiu określonych celów polityki.

W tym kontekście należy wspomnieć o pracach prowadzonych przez Komisję nad zagadnieniem dopuszczalnego ryzyka błędu, promujących przejrzysty koncept ryzyka, które może być przedmiotem kontroli w świetle warunków kwalifikowalności i środowiska kontroli, w odróżnieniu od ryzyka, którego kontrola nie jest efektywna pod względem kosztów. W 2010 r. Komisja przedstawi władzy budżetowej konkretne wnioski dotyczące dopuszczalnego ryzyka w obszarze badań, energii i transportu, rozwoju obszarów wiejskich, pomocy zewnętrznej i wydatków administracyjnych.

Zob. również odpowiedź na pkt 1.41–1.42.

1.45. W 2010 r. Komisja zbierze informacje na temat kosztów kontroli i przedstawi je jako element wniosków dotyczących dopuszczalnego ryzyka w obszarze badań, energii i transportu, rozwoju obszarów wiejskich, pomocy zewnętrznej i wydatków administracyjnych.

1.46. Komisja stworzyła sprzyjające warunki do stałego polepszania systemów kontroli (jak wspomniano w pkt 1.39) i będzie zdecydowanie kontynuować te wysiłki. Systemy kontroli zostały stworzone w sposób mający zapewnić wystarczającą pewność w oparciu o równowagę między różnymi typami kontroli („odpowiednie kontrole we właściwym czasie”). Tytułem przykładu w ramach kontroli ex ante możliwe jest wykrycie tylko niektórych rodzajów błędów, a kontrolowanie wszystkich projektów poprzez wizyty na miejscu nie byłoby efektywne pod względem kosztów.

⁽³⁰⁾ Komisja przyznaje w swoim komunikacie poświęconym „pojęciu dopuszczalnego ryzyka błędów” (COM(2008) 866 wersja ostateczna) na s. 8 i 10, że dotąd zgromadzono niewiele danych.

⁽³¹⁾ W swoim komunikacie COM(2008) 866 wersja ostateczna, na s. 7 Komisja przyznaje, że w obszarze funduszy strukturalnych poziom błędu można zredukować o 2–3 %, bez żadnych dodatkowych kosztów (lub ponosząc jedynie nieznaczne koszty), „poprzez poprawę istniejących kontroli ex ante (...)”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.47. Niezależnie od przeprowadzenia niezbędnych działań mających na celu zapewnienie skuteczności systemów, należy przyjąć za cel odpowiednie wyważenie kosztów mechanizmów kontrolnych oraz płynących z nich korzyści (zob. zalecenie Trybunału w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2007, pkt 1.52).

1.48. Byłoby pożądane, aby za każdym razem, gdy programy wydatkowania są przedkładane do zatwierdzenia, określano ryzyko z nimi związane oraz koszty administracyjne i koszty kontroli niezbędne do ograniczenia tego ryzyka do poziomu, który byłby efektywny kosztowo. Dzięki temu stosowne decyzje Rady i Parlamentu Europejskiego byłyby podejmowane na podstawie szerszych informacji, przy uwzględnieniu przedstawionego poziomu ryzyka i kosztów.

1.49. Trybunał podkreśla znaczenie dalszej refleksji nad kwestią uproszczenia oraz kosztami i korzyściami płynącymi z mechanizmów kontrolnych. Przegląd ten powinien zostać przeprowadzony przed przygotowaniem projektów nowych wieloletnich ram finansowych⁽³²⁾.

W wyniku planu działania na rzecz polepszenia nadzoru funduszy strukturalnych Komisja podjęła już działania *ex ante* w celu polepszenia systemów kontroli. Komisja wskazuje również, że zmniejszenie wskaźnika błędów o 2–3 % poprzez skuteczniejsze kontrole *ex ante* (o czym mowa w kontekście przykładowego studium przypadku EFRR przedstawionego w komunikacie dotyczącym dopuszczalnego ryzyka [COM(2008) 866]) wynika z oceny błędów wskazanych przez Trybunał w DAS z 2005 r. i stanowi raczej środek dotyczący „ryzyka związanego z kontrolą” (tj. ryzyka, że niektóre kontrole mogą w niektórych przypadkach okazać się nieskuteczne).

1.47. Definicję skutecznego i wydajnego systemu kontroli zawarto w rozporządzeniu finansowym (art. 28a). Zgodnie z jego przepisami służby Komisji mają obowiązek przedstawienia w rocznym sprawozdaniu z działalności wyników kontroli wewnętrznej i analizy jej skuteczności oraz obowiązek podjęcia działań następczych w celu rozwiązania wskazanych problemów. Komisja jest więc zdania, że usprawnienie struktur systemu kontroli i uproszczenie procedur stanowi ciągły proces, który musi być nieustająco realizowany.

Zgodnie z sugestią Trybunału, w 2010 r. Komisja w trakcie przygotowywania wniosków dotyczących dopuszczalnego ryzyka w obszarze badań, energii i transportu, rozwoju obszarów wiejskich, pomocy zewnętrznej i wydatków administracyjnych dokładniej zbada kwestię równowagi między kosztami kontroli a korzyściami z nich wynikającymi.

1.48. W komunikacie „Dążenie do ustalenia jednolitej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów” (COM(2008) 866) Komisja zobowiązała się do włączenia opisu powiązanych rozwiązań kontrolnych do wszystkich stosownych przyszłych wniosków legislacyjnych.

1.49. Komisja podziela zdanie, że poszukiwanie równowagi między kosztami kontroli a przyjętym stopniem uproszczenia stanowi bardzo ważne zagadnienie i stara się rozważyć możliwość rozwinięcia tej kwestii w nowych perspektywach finansowych.

Zob. też odpowiedź do pkt 1.37.

⁽³²⁾ Zob. odpowiedź Trybunału na komunikat Komisji pt. „Reforming the budget, changing Europe” (<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1481518.PDF>).

ROZDZIAŁ 2

System kontroli wewnętrznej Komisji

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wprowadzenie	2.1–2.2
Oświadczenia kierownictwa Komisji	2.3–2.22
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych	2.3–2.11
Sprawozdanie podsumowujące Komisji	2.12–2.17
Pewność uzyskana na podstawie rocznych podsumowań	2.18–2.22
Standardy kontroli wewnętrznej Komisji	2.23–2.25
Wprowadzenie	2.23–2.24
Skuteczność	2.25
Plan działania	2.26–2.28
Ogólna ocena realizacji	2.26–2.27
Wpływ planu działania	2.28
Ogólne uwagi i zalecenia	2.29–2.36
Wnioski	2.29–2.33
Zalecenia	2.34–2.36

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WPROWADZENIE

2.1. W niniejszym rozdziale dokonano analizy postępów, które Komisja poczyniła w 2008 r. w usuwaniu uchybień w jej systemach nadzoru i kontroli, które to systemy mają zapewnić prawidłowość transakcji finansowanych z budżetu UE. W szczególności w rozdziale tym oceniono, w jakim stopniu:

- a) oświadczenia kierownictwa zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności i oświadczeniach dyrektorów generalnych oraz w sprawozdaniu podsumowującym Komisji przedstawiają wiarygodny obraz sytuacji (pkt 2.3–2.11);
- b) Komisja poczyniła postępy w zakresie funkcjonowania i skuteczności zmienionych standardów kontroli wewnętrznej i zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej oraz w jakim stopniu była w stanie wykazać ich pozytywny wpływ na wydatki w 2008 r. (pkt 2.23–2.25).

2.2. Trybunał zbadał także roczne podsumowania⁽¹⁾ odnoszące się do działań strukturalnych oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego, a także rolnictwa w celu dokonania oceny wartości dodanej uzyskanej dzięki tym podsumowaniom oraz tego, jak zostały one wykorzystane przez służby Komisji (pkt 2.18–2.22).

OŚWIADCZENIA KIEROWNICTWA KOMISJI

Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych

2.3. 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 prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. W 12 przypadkach swoje oświadczenia opatrzyli zastrzeżeniami.

2.1. Komisja uważa, że istniejące systemy kontroli wewnętrznej, z ograniczeniami opisanymi w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2008 r., dają wystarczającą pewność, że zasoby przydzielone na jej działalność wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. Jest także zdania, że obowiązujące procedury kontrolne zapewniają konieczne gwarancje w zakresie legalności i prawidłowości transakcji, za co Komisja jest odpowiedzialna na mocy art. 274 traktatu WE.

Komisja podjęła działania mające na celu dalsze usprawnienie swojego systemu kontroli wewnętrznej, przy uwzględnieniu własnych doświadczeń, celem rozwiązania problemów wskazanych przez audytorów. Działania podjęte w 2008 r. obejmowały: wejście w życie w dniu 1 stycznia 2008 r. zmienionych standardów kontroli wewnętrznej mających przyczynić się do skutecznego zarządzania, zakończenie fazy wprowadzania planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej oraz poprawienie jasności i spójności rocznych sprawozdań z działalności.

⁽¹⁾ Art. 53b ust. 3 zmienionego rozporządzenia finansowego stanowi, że: „państwa członkowskie przygotowują na właściwym szczeblu krajowym roczne podsumowanie dotyczące dostępnych audytów i deklaracji”. (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, s. 1)).

UWAGI TRYBUNAŁU

2.4. Spośród 41 głównych dyrekcji generalnych lub służb Komisji, które sporządziły oświadczenie w 2008 r., 12 oparło swoje oświadczenia co najmniej jednym zastrzeżeniem. Większość zastrzeżeń odnosiła się do uchybień dotyczących prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Łączna liczba zastrzeżeń spadła z 17 (w 2007 r.) do 15 (w 2008 r.). Najważniejsze zastrzeżenia w kontekście prawidłowości transakcji zostały przedstawione w lewej kolumnie **tabeli 2.1**.

2.5. W grupie polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” Dyrektor Generalny ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich zniósł swoje wieloletnie zastrzeżenie (sześć lat), odnoszące się do niewystarczającego wdrożenia systemu IACS w Grecji, gdyż właściwe organy ustanowiły nowy system identyfikacji działek rolnych, a zastrzeżenie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich zostało określone bardziej szczegółowo w następstwie weryfikacji i zatwierdzenia statystyk kontroli przez jednostki certyfikujące państwa członkowskie. Jednakże dyrektor generalny nie uzyskał pewności, że plan działania ustanowiony i wdrożony przez Grecję był skuteczny w odniesieniu do kampanii 2007. Ponadto w opinii Trybunału prace zrealizowane w zakresie zatwierdzania statystyk kontroli przez Komisję i jednostki certyfikujące w tym państwie członkowskim nie pozwalają uzyskać wymaganego wysokiego poziomu pewności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.4. Komisja zauważa, że 8 z 15 zastrzeżeń dotyczyło stopnia ryzyka finansowego, a pozostałe 7 wynika z kwestii mogących wpłynąć na reputację służby lub Komisji i których skutki były istotne, lecz nie pod względem finansowym.

Ponadto trzy wieloletnie zastrzeżenia zostały wycofane w 2008 r. (Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w odniesieniu do wdrażania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w Grecji, Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji w odniesieniu do braku systemu kontroli ex post oraz Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu w odniesieniu do finansowania europejskich organów normalizacyjnych).

W innych dziedzinach polityki, np. polityce spójności, zakres zastrzeżeń się zmniejszył, ze względu na działania naprawcze podjęte już przez państwa członkowskie.

2.5. Zastrzeżenie dotyczące niedostatecznego stopnia wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w Grecji uzasadnione było zagrożeniem dla reputacji instytucji wspólnotowych, wynikającym z niezmiennego charakteru tych nieprawidłowości w Grecji, a nie ryzykiem finansowym dla EFRG, które zostało odpowiednio uregulowane przez korekty finansowe nałożone na Grecję w ramach procedur kontroli zgodności rozliczeń. Wizyty kontrolne, przeprowadzone w Grecji przed lutym 2009 r., wykazały, że przed dniem 31 grudnia 2008 r. władze greckie, zgodnie ze swoim planem działania z 2006 r., stworzyły nowy operacyjny LPIS-GIS, obejmujący całą Grecję. Zatem w momencie podpisywania przez dyrektora generalnego rocznego sprawozdania z działalności za 2008 r. wszystkie elementy zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli funkcjonowały odpowiednio, dzięki czemu zniknęło zagrożenie dla reputacji Komisji ze względu na ciągłe występowanie wyżej wspomnianych nieprawidłowości. Ocenia się, że nadal istniejące ogólne ryzyko finansowe jest niższe niż istotny poziom błędów i jest uwzględniane w ramach procedur kontroli zgodności rozliczeń odnoszących się do lat składania wniosków 2006–2007. W związku z tym możliwe jest wycofanie zastrzeżeń.

Tabela 2.1 — Porównanie wartości dowodowej rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych Komisji do celów wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności

Grupa polityk	Najważniejsze zastrzeżenia dyrektorów generalnych (przedstawione w oświadczeniach)	2007	2008	Wpływ najważniejszych zastrzeżeń na pewność uzyskiwaną na podstawie oświadczeń dyrektorów generalnych według oceny Trybunału ⁽¹⁾		Inne znaczące uchybienia wykryte podczas kontroli Trybunału/lub Komisji (nieuwzględnione w oświadczeniach)	2007	2008	Dowody na poparcie wniosków pokontrolnych Trybunału, wynikające z rocznego sprawozdania z działalności ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Rolnictwo i zasoby naturalne	Niewystarczające wdrożenie systemu IACS w Grecji	X		B	B	Nie ma jeszcze żadnych uzasadnionych przesłanek, że plan działania ustanowiony i realizowany przez władze Grecji jest w pełni skuteczny.		X	B	B+
	Wydatki w ramach rozwoju obszarów wiejskich	X	X X(Oś 2 „Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich”)							
	Kwalifikowalność kosztów zwracanych państwom członkowskim z tytułu wydatków w obszarze kontroli i wzmocnienia wspólnej polityki rybackiej		X							
	System zarządzania i kontroli w zakresie SAPARD w Bułgarii i Rumunii		X			W zakresie systemów kontroli, inspekcji i sankcji dotyczących zasobów rybnych: dane połowowe są niekompletne i niewiarygodne, systemy inspekcji nie pozwalają na uzyskanie pewności.	X			

[illegible]

Grupa polityk	Najważniejsze zastrzeżenia dyrektorów generalnych (przedstawione w oświadczeniach)	2007	2008	Wpływ najważniejszych zastrzeżeń na pewność uzyskiwaną na podstawie oświadczeń dyrektorów generalnych według oceny Trybunału ⁽¹⁾		Inne znaczące uchybienia wykryte podczas kontroli Trybunału/lub Komisji (nieuwzględnione w oświadczeniach)	2007	2008	Dowody na poparcie wniosków pokontrolnych Trybunału, wynikające z rocznego sprawozdania z działalności ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Badania naukowe, energia i transport	Poziom błędów resztowych w zakresie dokładności zestawień poniesionych wydatków	X 6. program ramowy	X 6. program ramowy	B	B	Nie ma jeszcze żadnych uzasadnionych przesłanek na temat wpływu systemów dotyczących korekt finansowych i odzyskiwania środków na poziom błędu w cyklu zarządzania 6. PR ⁽³⁾ , ani też kiedy będą one miały ten wpływ.		X	B	B
Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	Phare: Potencjalne nieprawidłowości w zarządzaniu funduszami Phare przez niektóre agencje wdrażające w Bułgarii	X	X	A	A	Systemy nadzoru i kontroli dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń na poziomie organizacji wdrażających muszą zostać jeszcze ulepszone, aby były w pełni skuteczne.	X	X	B	B

Grupa polityk	Najważniejsze zastrzeżenia dyrektorów generalnych (przedstawione w oświadczeniach)	2007	2008	Wpływ najważniejszych zastrzeżeń na pewność uzyskiwaną na podstawie oświadczeń dyrektorów generalnych według oceny Trybunału ⁽¹⁾		Inne znaczące uchybienia wykryte podczas kontroli Trybunału/lub Komisji (nieuwzględnione w oświadczeniach)	2007	2008	Dowody na poparcie wniosków pokontrolnych Trybunału, wynikające z rocznego sprawozdania z działalności ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Edukacja i obywatelstwo	Brak ustrukturyzowanego systemu kontroli <i>ex post</i> oraz kontroli na miejscu przeprowadzanych w DG, jak również kontroli przeprowadzanych w delegaturach przez większą część roku – 10 z 12 miesięcy	X		B	B	Kontrole <i>ex post</i> nie w pełni odzwierciedlają faktyczny poziom błędów w objętych kontrolą umowach.	X	X	B	B
	Duża liczba błędów w transakcjach związanych z dotacjami i umowami		X							
	Uchybienia w systemie zarządzania i kontroli Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców we Włoszech w odniesieniu do okresu programowania 2000–2004 i 2005–2007	X								
	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)	X								

Grupa polityk	Najważniejsze zastrzeżenia dyrektorów generalnych (przedstawione w oświadczeniach)	2007	2008	Wpływ najważniejszych zastrzeżeń na pewność uzyskiwaną na podstawie oświadczeń dyrektorów generalnych według oceny Trybunału ⁽¹⁾		Inne znaczące uchybienia wykryte podczas kontroli Trybunału/lub Komisji (nieuwzględnione w oświadczeniach)	2007	2008	Dowody na poparcie wniosków pokontrolnych Trybunału, wynikające z rocznego sprawozdania z działalności ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Sprawy gospodarcze i finansowe	Jest możliwe, że nowe mechanizmy kontrolne ograniczające ryzyko, wdrożone w następstwie uwag sformułowanych w sprawozdaniu z kontroli <i>ex post</i> nie są w pełni skuteczne	X	X	B	B				A	A
	Poziom błędów resztowych w zakresie dokładności zestawień poniesionych wydatków w szóstym programie ramowym badań naukowych - 6. PR	X	X							
	Niezadawalające funkcjonowanie finansowania standaryzacji europejskiej	X								
Wydatki administracyjne	—	—	—	A	A				A	A

Legenda:

- (1) 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 pomniejszymi zastrzeżeniami;
B: wystarczająca pewność, jednak z zastrzeżeniami dotyczącymi wskazanych uchybień w systemie kontroli wewnętrznej;
C: brak pewności.
- (2) 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.
- „+/-” przypadki, w których nie ma wystarczająco dużo dowodów, aby uzasadnić zmianę w ocenie, ale w których Trybunał stwierdził znaczną poprawę lub pogorszenie, oznaczono, dodając „+” lub „-” do początkowej oceny.
- (3) Pomimo iż ujęte w rocznym sprawozdaniu z działalności.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.6. W przypadku grupy polityk „Spójność” Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej oraz Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans utrzymała zastrzeżenia odnoszące się do uchybień w systemach zarządzania i kontroli w latach 2000–2006, chociaż łączna liczba państw członkowskich i programów operacyjnych, których zastrzeżenia te dotyczyły, jak również kwantyfikacja finansowa są znacznie niższe. Uchybienia te w 2008 r. dotyczyły łącznie 99 programów operacyjnych w porównaniu ze 185 programami w 2007 r. Dyrekcje generalne oszacowały wpływ tych zastrzeżeń na poziomie 201 mln euro (726 mln euro w 2007 r.)⁽²⁾.

2.7. Zastrzeżenia zgłoszone przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za grupy polityk „Badania naukowe, energia i transport” oraz „Sprawy gospodarcze i finansowe” są zbieżne z ustaleniami Trybunału, wedle których poziom błędów resztowych (po dokonaniu potrąceń i korekt) w zestawieniach poniesionych wydatków w szóstym programie ramowym (6. PR) utrzymuje się powyżej progu istotności.

2.8. W przypadku grupy polityk „Edukacja i obywatelstwo” Dyrektor Generalny DG ds. Komunikacji poinformował o osiągnięciach w zakresie wzmocnienia systemów kontroli, jednak zwrócił uwagę, że w 9,4 % zbadanych transakcji wystąpiły błędy, aczkolwiek ich wpływ był niewielki.

2.9. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy, przedstawionej w prawej kolumnie **tabeli 2.1**, wynika, że roczne sprawozdania z działalności potwierdzają wnioski Trybunału w zakresie DAS jedynie w obszarach „Wydatki administracyjne” oraz „Sprawy gospodarcze i finansowe”. Innymi słowy, w tych obszarach polityki kontrole przeprowadzone zarówno przez Trybunał, jak i Komisję nie wykazały istotnych uchybień, które nie byłyby już ujęte w oświadczeniach dyrektorów generalnych. W przypadku obszaru polityki „Rolnictwo i zasoby naturalne” roczne sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich jest bardziej zbieżne niż w ubiegłych latach z wnioskami zawartymi w odnośnej ocenie szczegółowej DAS.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.6. Komisja wskazuje na fakt, że zastrzeżenia wyrażone w rocznych sprawozdaniach z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans opierały się na szczegółowej analizie każdego programu operacyjnego. Skutki finansowe zostały obliczone z wykorzystaniem ryczałtowych stawek korekty, jakie miałyby zastosowanie w odniesieniu do nieprawidłowości zidentyfikowanych w systemach oraz przez zastosowanie ich do płatności za te części programów, w których występują błędy.

Ograniczenie skutków finansowych zastrzeżeń zostało jasno wyjaśnione w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności i potwierdza fakt, że zgodnie ze zobowiązaniem dotyczącym wzmocnienia roli nadzorczej Komisja podjęła swoje obowiązki. Taki wymierny wpływ został osiągnięty dzięki zaangażowanemu działaniu Komisji w odniesieniu do wszystkich programów w 2008 r., które obejmowało również działania następcze w odniesieniu do zastrzeżeń zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2007, przyjęcie 14 krajowych programów naprawczych i stosowanie korekt wyższych niż 1,5 mld EUR, dzięki czemu w wielu przypadkach zastrzeżenia te mogły zostać wycofane.

Zob. też odpowiedź do pkt 2.17.

2.7. Komisja wdraża strategię kontroli mającą na celu zapewnienie legalności i prawidłowości transakcji w perspektywie wieloletniej. W odniesieniu do 6. programu ramowego celem strategii jest zmniejszenie poziomu błędów resztowych do czwartego roku realizacji programu (2010). Cel ten co roku może podlegać zmianie zależnie od charakteru, częstotliwości występowania i liczby wykrytych błędów, a także relacji kosztów do korzyści.

Zob. też odpowiedź do pkt 7.17.

2.8. Wdrożono plan działania na rzecz polepszenia jakości transakcji z DG ds. Komunikacji, a przede wszystkim prowadzone są obecnie programy szkoleniowe.

2.9. Komisja z zadowoleniem przyjmuje zauważone usprawnienia i ponownie zobowiązuje się do osiągnięcia dalszych postępów w tej dziedzinie. Komisja prowadzi obecnie przegląd czynników wpływających na jakość rocznych sprawozdań z działalności i będzie dążyła do promowania działań na rzecz dalszej poprawy ich jakości.

⁽²⁾ Na podstawie szacowanej finansowej korekty ryczałtowej w wysokości 5 lub 10 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.10. W przypadku grupy polityk „Spójność” Trybunał odnotowuje, że podobnie jak w 2007 r. zakres i skala zastrzeżeń nie oddają wagi problemów związanych z nieprawidłowościami w tej dziedzinie budżetu (pkt 6.35).

2.10. Zastrzeżenia dyrektorów generalnych w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2008 r. były, zdaniem Komisji, zgodne z ustalonymi kryteriami istotności i zastosowaną metodologią. Zgodnie z ustaleniami Trybunału najwyższy wskaźnik błędów występuje w programach, w odniesieniu do których Komisja podejmowała już działania w 2008 r. (zob. odpowiedź do pkt 6.17). Komisja posiada dane z kontroli, wskazujące, że ryzyko jest niższe dla programów zaszergowanych w rocznych sprawozdaniach z działalności jako działające skutecznie lub częściowo skutecznie. Ponadto plan działania Komisji na 2008 r. obejmował działania dotyczące ustanowienia procedury zamknięcia, które mają zapewnić wyeliminowanie pozostałych błędów z płatności końcowych dokonywanych przez Komisję.

Podobnie jak w poprzednich latach, Komisja zagwarantuje odpowiednie działania następcze i naprawcze w odniesieniu do wszystkich przypadków wykrytych przez Trybunał.

2.11. W grupie polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” Trybunał stwierdził istotny poziom błędów (pkt 8.39) oraz ustalił, że systemy nadzoru i kontroli są jedynie częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości płatności (pkt 8.44). Ustalenia te nie znajdują odpowiedniego odzwierciedlenia w oświadczeniach dyrektorów generalnych. Trybunał formułuje tę uwagę już czwarty rok z rzędu ⁽³⁾.

2.11. Błędy wykryte przez Trybunał w obszarach pomocy zewnętrznej, rozwoju i rozszerzenia dotyczą w głównej mierze wydatków w formie płatności zaliczkowych dokonanych przez organizacje realizujące projekty na podstawie zaliczek wypłaconych przez Komisję. Obowiązkowe kontrole finansowe przewidziane w systemie kontroli Komisji przed płatnościami końcowymi powinny umożliwić Komisji wykrywanie i tego typu błędów i korygowanie ich przed dokonaniem tych płatności. Zob. również odpowiedzi do pkt 8.18 i 8.34.

Niemniej w ramach obecnie podejmowanych wysiłków na rzecz polepszenia ogólnego systemu kontroli wewnętrznej oraz w związku z pracami Komisji dotyczącymi kwestii dopuszczalnego ryzyka, w 2010 r. EuropeAid rozpocznie przegląd swojej strategii kontroli.

Sprawozdanie podsumowujące Komisji

2.12. Przyjmując sprawozdanie podsumowujące, Komisja przyjmuje na siebie odpowiedzialność polityczną za operacyjne wykonanie budżetu UE przez swoich dyrektorów generalnych ⁽⁴⁾. Sprawozdanie to stanowi retrospektywną ocenę zarządzania finansami w trakcie całej kadencji ustępującej Komisji.

⁽³⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 2.14 i tabela 2.1, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, tabela 2.1 i sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, tabela 2.1. Grupa polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” wcześniej była nazywana „Działania zewnętrzne”.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego – Podsumowanie osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2008, COM(2009) 256 wersja ostateczna z 8.6.2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.13. Komisja stwierdza, że w 2008 r. „istniejące procedury kontrolne dostarczają koniecznych gwarancji w zakresie zgodności z prawem i prawidłowości transakcji, za co Komisja jest odpowiedzialna na mocy art. 274 Traktatu”.

2.14. Komisja odnosi się do rezultatu przeprowadzonej na początku 2009 r. rocznej oceny partnerskiej, z której wynika, że wskazana byłaby dalsza poprawa jakości rocznych sprawozdań z działalności, będących jednym z najistotniejszych narzędzi zarządzania. Komisja oczekuje, że poprawa ta będzie widoczna w rocznych sprawozdaniach z działalności począwszy od 2009 r.

2.15. Sprawozdanie podsumowujące zawiera pewne wyjaśnienia dotyczące podejścia Komisji do zastrzeżeń. Komisja stwierdza, że w przypadku wykrycia poważnych uchybień zastrzeżenie jest zgłaszane w sposób systematyczny, chyba że istnieje wiarygodny dowód z kontroli, że plan działania jest realizowany i można wskazać jego efekty. Trybunał stwierdza jednak, że Komisja powinna zwrócić większą uwagę na potrzebę uzyskania solidniejszych dowodów wskazujących na to, że działania naprawcze przewidziane w ramach planów działania są lub mają szansę być skuteczne, a także na fakt, że w szeregu przypadków zakres zastrzeżeń powinien być szerszy (zob. przykłady omawiane w pkt 2.5, 2.10 i 2.11 oraz **tabela 2.1**).

2.16. Trybunał odnotowuje, że Komisja uznaje potrzebę dalszych działań w celu rozwiązania kwestii wskazanych w innych obszarach. Działania te mają dotyczyć między innymi takich kwestii, jak:

a) ocena skuteczności mechanizmów kontroli wewnętrznej;

2.14. Komisja dokona oceny czynników mających wpływ na jakość rocznych sprawozdań z działalności i będzie nadal promować środki zmierzające do poprawy jakości tych sprawozdań przed sporządzeniem sprawozdania z działalności za rok 2009. Trwa obecnie proces upraszczania „Stałych instrukcji dotyczących sporządzania rocznych sprawozdań z działalności”, który ma je uściślić i sprawić, że staną się bardziej zrozumiałe. Podjęte zostaną szczególne działania w celu opracowania specjalnego szkolenia na ten temat dla pracowników odpowiedzialnych za sporządzenie rocznych sprawozdań z działalności pod koniec 2009 r.

2.15. W swoim podejściu Komisja kieruje się zasadą, że nie należy zgłaszać zastrzeżeń, jeśli funkcjonują skuteczne mechanizmy kontrolne ograniczające ryzyko zagrożeń lub jeśli kontrole wykazują, że naprawczy plan działania jest realizowany i można wskazać jego efekty.

Dyrektorzy generalni przy zgłaszaniu zastrzeżenia są zobowiązani nakreślić plan działania w celu zaradzenia wskazanym nieprawidłowościom. Realizacja podjętych działań jest następnie opisywana i oceniana w kolejnych sprawozdaniach z działalności. Zastrzeżenie może zostać wycofane, jeśli istnieją wystarczające dowody na to, że podjęte działania mają wymierny wpływ na wskazane nieprawidłowości. Decyzje o zgłoszeniu lub wycofaniu zastrzeżenia są jedną z najważniejszych kwestii dyskutowanych w ramach wzajemnej oceny (peer review), ale podjęcie ostatecznej decyzji należy do delegowanego urzędnika zatwierdzającego.

Jeśli chodzi o zintegrowany system zarządzania i kontroli w Grecji, zob. odpowiedź do pkt 2.5.

Jeśli chodzi o dziedzinę polityki spójności, zob. odpowiedź do pkt 2.6.

Komisja odsyła także do swoich odpowiedzi do pkt 2.10 i 2.11.

2.16.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) koncentracja zasobów w celu poprawy istniejącej struktury kontroli związanej z zarządzaniem wydatkami określonymi w ramach finansowych na lata 2007–2013 oraz w celu zaradzenia uchybieniom stwierdzonym w poprzednich ramach finansowych; oraz
- c) pełne i rzetelne informowanie na temat korekt błędów na szczeblu państw członkowskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) W ramach planu działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi Komisja skoncentrowała się na działaniach prewencyjnych na lata 2007–2013, a także na przygotowaniach do zamknięcia programów z lat 2000–2006.
- c) Informacje dotyczące korekt finansowych dokonanych przez państwa członkowskie zawarto w ostatecznym sprawozdaniu finansowym.

Komisja uważa, że w wyniku podjętych działań odnotowano postępy w dostarczaniu wiarygodnych dowodów skutecznego działania wieloletnich mechanizmów naprawczych. Będzie ona nadal podejmowała wysiłki w celu polepszenia kompletności i jakości danych przekazywanych przez państwa członkowskie.

System informowania Komisji przez państwa członkowskie o korektach finansowych został znacznie uproszczony i wzmocniony w odniesieniu do okresu 2007–2013 poprzez wyznaczenie organu odpowiedzialnego i stworzenie rocznej tabeli sprawozdawczej (art. 61 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 i art. 20 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006).

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 6.30.

2.17. W przypadku polityki spójności Komisja informuje, że podjęła więcej formalnych decyzji o zawieszeniu płatności okresowych (10 w 2008 r. w porównaniu z 1 w 2007 r.) i zastosowała znacznie większe korekty finansowe (1 587 mln w 2008 r. w porównaniu z 396 mln w 2007 r.). Jednakże w odniesieniu do jej planu działania mającego na celu wzmocnienie jej roli nadzorczej w ramach dzielonego zarządzania w obszarze „Spójność”, Komisja przyznaje, że „potrzeba czasu, aby podjęte działania doprowadziły do widocznego zmniejszenia poziomu błędów”.

2.17. W sprawozdaniu na temat realizacji planu działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi (COM(2009) 42) Komisja stwierdza, że w 2008 r. we wszystkich 10 obszarach działalności osiągnięto widoczne wyniki. Można wśród nich wymienić między innymi szybsze uruchamianie procedur dotyczących korekt finansowych oraz poziom osiągniętych w 2008 r. korekt finansowych. Komisja zgadza się, że nie można jeszcze w pełni ocenić wpływu planu działania na okres 2000–2006, i zobowiązała się do przedstawienia sprawozdania na temat początkowego wpływu swojego planu działania w lutym 2010 r.

Mówiąc bardziej ogólnie, Komisja stworzyła wieloletni system kontroli oparty na zapobieganiu, wykrywaniu i korygowaniu. Według najbardziej szacunków Komisji wysokość korekt finansowych i odzyskanych płatności, co do których decyzje podjęto w 2008 r., wynosiła 2,967 mld EUR dla wszystkich obszarów polityki, co dowodzi szczególnych wysiłków na rzecz aspektów kontroli związanych z wykrywaniem i korygowaniem (zob. rozdział 6 „Odzyskiwanie nienależnych płatności” informacji dodatkowych do sprawozdania finansowego).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Pewność uzyskana na podstawie rocznych podsumowań

2.18. W sprawozdaniu rocznym za 2007 r. Trybunał stwierdził, że roczne podsumowania, w pierwszym roku ich stosowania, nie stanowiły podstawy wiarygodnej oceny funkcjonowania i skuteczności systemów nadzoru i kontroli oraz zalecił, aby Komisja podjęła działania w celu poprawy dostarczanych informacji ⁽⁵⁾.

2.19. Trybunał poddał analizie roczne podsumowania za rok 2008 w celu ustalenia, czy przestrzegane były wymogi rozporządzenia finansowego oraz czy państwa członkowskie dostarczyły dodatkowe informacje.

2.20. Nie wszystkie państwa członkowskie spełniły wymogi określone w rozporządzeniu finansowym, ani też nie postępowały zgodnie z wytycznymi Komisji ⁽⁶⁾. Jednakże w porównaniu z rokiem ubiegłym jakość analiz zawartych we wszystkich podsumowaniach rocznych uległa poprawie.

2.18. W obszarze spójności w 2008 r. obowiązująca podstawa prawna (art. 53b ust. 3 rozporządzenia finansowego) nie wymaga ani poświadczenia wiarygodności, ani ogólnej deklaracji krajowej. Mimo tego Komisja dostosowała się do zaleceń Parlamentu Europejskiego i Trybunału i wezwała państwa członkowskie do przeanalizowania sposobu funkcjonowania systemów, określenia problemów i wskazania rozwiązań, opisanie najlepszych praktyk i przedstawienia deklaracji dotyczących stopnia wiarygodności wynikającego z ich systemów.

W obszarze dotyczącym rolnictwa państwa członkowskie posiadające tylko jedną agencję płatniczą muszą przedstawić poświadczenie wiarygodności wystawione przez dyrektora tej agencji oraz certyfikat organu certyfikującego, które same w sobie stanowią podsumowanie roczne, o którym mowa w rozporządzeniu finansowym i porozumieniu międzyinstytucjonalnym. Ponadto podsumowania roczne, zwane także sprawozdaniami syntetycznymi, sporządzane są przez te państwa członkowskie, które posiadają więcej niż jedną agencję płatniczą.

2.20. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej oraz Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości szans zawarły w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności z 2008 r. stwierdzenie, że większość państw członkowskich spełnia lub zasadniczo spełnia wymogi minimalne. Komisja podjęła odpowiednie kroki w celu zajęcia się przypadkami nieprzestrzegania obowiązujących przepisów. Informacje zawarte w podsumowaniach rocznych stanowiły źródło dodatkowej wiarygodności dla tych dwóch dyrekcji generalnych w 2008 r.

⁽⁵⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 2.19–2.41 lit. b).

⁽⁶⁾ W przypadku polityki spójności dziewięć państw członkowskich dostarczyło wymagane informacje, 11 państw członkowskich przedłożyło prawie wszystkie wymagane informacje, z wyjątkiem niewielkich uchybień polegających na udostępnieniu niekompletnych lub niepoprawnych danych w tabelach. Trzy państwa członkowskie przedłożyły podsumowania roczne, które nie były zgodne z wymogami i zostały odesłane przez Komisję w celu ich poprawy i ponownego przedłożenia, a w przypadku kolejnych czterech państw członkowskich KE na dzień 28 lutego 2009 r. nie zakończyła jeszcze analizy przekazanych jej podsumowań. Zasadniczo podobne uwagi sformułował Dyrektor Generalny DG REGIO, a odpowiednia ocena została przedstawiona w odnośnych rocznych sprawozdaniach z działalności. Trybunał odnotowuje działania następcze podjęte przez Komisję, w przypadkach nieprzestrzegania wymogów przez państwa członkowskie.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wartość dodana

2.21. Roczne podsumowania stanowią element procesu kontroli wewnętrznej. Trybunał zachęcił Komisję do wzbogacenia tego procesu poprzez określenie wspólnych problemów, wskazanie możliwych rozwiązań oraz najlepszych praktyk oraz wykorzystywanie tych informacji w ramach wykonywanych przez nią zadań nadzorczych⁽⁷⁾. Komisja ze swojej strony zachęcała państwa członkowskie do podobnego postępowania.

2.22. Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że w 2008 r. szereg państw członkowskich⁽⁸⁾ przedłożyło dokumenty lub analizy, które wzbogaciły roczne podsumowania poprzez próby określenia systemowych uchybień lub kwestii przekrojowych i odniesienie się do nich. Dyrektorzy generalni odpowiedzialni za obszar „Spójność” wykorzystali dane zawarte w rocznych sprawozdaniach jako wkład w ich własną ocenę systemów krajowych.

Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2008 stwierdziła, że państwa członkowskie spełniły zobowiązania zawarte w aktach prawnych i ogólnie rzecz biorąc, przestrzegały wytycznych ustanowionych przez służby Komisji. W porównaniu z rokiem ubiegłym jakość analiz w podsumowaniach rocznych uległa poprawie, ale w niektórych przypadkach należy zmierzać do ulepszenia oceny niektórych elementów podstawowych. Komisja poruszyła tę kwestię z państwami członkowskimi i w wyniku tych rozmów dokonała zmiany jednej z wytycznych.

2.21. W pismach oceniających podsumowania roczne Komisja zaleciła państwom członkowskim, aby postępowały zgodnie z najlepszymi praktykami. Kolejna aktualizacja wytycznych będzie stanowić dla państw członkowskich zachętę do przedstawiania informacji, które mogą stanowić wartość dodaną do podsumowań rocznych.

Komisja odsła także do swojej odpowiedzi do pkt 2.18.

2.22. Komisja odsła do swojej odpowiedzi do pkt 2.20.

W obszarze spójności siedem państw członkowskich włączyło do podsumowań rocznych poświadczenie wiarygodności zaproponowane w wytycznych Komisji. Komisja dokona analizy przekazanych dotychczas deklaracji i poświadczeń w celu zdefiniowania najważniejszych elementów, które mogą stanowić wartość dodaną do podsumowań rocznych. Wyniki tej analizy zostaną uwzględnione przy aktualizacji wytycznych.

W dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich poświadczenie wiarygodności dotyczące wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw przedstawiane jest w drodze poświadczenia wiarygodności przez dyrektora agencji płatniczej. Poświadczenie to podlega kontroli i ocenie jednostki certyfikującej, co zwiększa jego wiarygodność. Sprawozdanie syntetyczne (sporządzane przez te państwa członkowskie, które posiadają więcej niż jedną agencję płatniczą) stanowi wartość dodaną dzięki temu, że zbiera wszystkie informacje na poziomie krajowym.

⁽⁷⁾ 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 (Dz.U. C 216 z 14.9.2007, s. 3).

⁽⁸⁾ 16 państw w przypadku działań strukturalnych i Europejskiego Funduszu Rybackiego i dziewięć państw w przypadku rolnictwa.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

STANDARDY KONTROLI WEWNĘTRZNEJ KOMISJI

Wprowadzenie

2.23. W październiku 2007 r. Komisja przyjęła komunikat na temat zmian standardów kontroli wewnętrznej i ram stanowiących ich podstawę⁽⁹⁾. W komunikacie tym zawarto 16 zmienionych standardów kontroli wewnętrznej mających przyczynić się do skutecznego zarządzania. Standardy te od dnia 1 stycznia 2008 r. zastąpiły poprzedni zestaw 24 standardów.

2.24. W odniesieniu do 16 dyrekcji generalnych Trybunał zbadał standardy kontroli wewnętrznej dotyczące zapewnienia prawidłowości transakcji i stwierdził wysoki poziom ich wdrożenia, podobnie jak w latach ubiegłych⁽¹⁰⁾.

Skuteczność

2.25. Wraz ze zmianami standardów kontroli wewnętrznej wprowadzono wymóg zobowiązujący dyrektorów generalnych do wykazania skutecznego wdrożenia niektórych priorytetowych standardów⁽¹¹⁾. Większość dyrektorów generalnych wybrała w tym celu w roku 2008 standardy 7–11, które obejmują w dużym stopniu obszar poświęcony „operacjom i działaniom kontrolnym”⁽¹²⁾. Natomiast standardy odnoszące się do obszarów „procedury planowania i zarządzania ryzykiem” (standardy 5 i 6), mimo iż mają one istotne znaczenie, zostały wybrane jedynie przez kilka dyrekcji generalnych⁽¹³⁾. Komisja nie była jednak w stanie wykazać, że systemy nadzoru i kontroli są wystarczająco skuteczne w ograniczaniu ryzyka błędów w następujących obszarach/grupach polityki: rozwój obszarów wiejskich w ramach „Rolnictwa i zasobów naturalnych” (pkt 5.63), „Spójność” (pkt 6.36), „Badania naukowe, energia i transport” (pkt 7.41) oraz „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” (pkt 8.34).

2.24. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał zauważył, iż służby Komisji nieomal w pełni wdrożyły standardy kontroli wewnętrznej.

2.25. Komisja uważa, że jej systemy kontroli wewnętrznej ulegają polepszeniu i wpływają na wskaźnik błędów, co odzwierciedlone zostało w pozytywnej zmianie wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności w latach ubiegłych (zob. pkt 1.36).

Trzynastcie dyrekcji generalnych (czyli jedna trzecia), w tym dyrekcje generalne generujące duże wydatki, zdecydowało się na nadanie priorytetu jednemu lub obu standardom dotyczącym planowania i zarządzania ryzykiem. Zdaniem Komisji w odpowiedni sposób odzwierciedla to wagę, jaką dyrekcje te przywiązują do wspomnianych standardów.

⁽⁹⁾ Komunikat do Komisji: „Zmiany standardów kontroli wewnętrznej i ram stanowiących ich podstawę - Wzmocnienie skuteczności kontroli”, SEC(2007) 1341. Trybunał wypowiedział się pozytywnie na temat przejścia na zmienione standardy, zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 2.27.

⁽¹⁰⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 2.25. Oceniono, że stopień wdrożenia w roku 2007 i 2008 przekroczył 96 %.

⁽¹¹⁾ Komunikat do Komisji „Zmiany standardów kontroli wewnętrznej i ram stanowiących ich podstawę – Wzmocnienie skuteczności kontroli” (SEC (2007) 1341 z 16.10.2007). Wytuczna ta pozwala dyrekcji generalnym wykazać skuteczność niektórych standardów kontroli wewnętrznej uznanych wcześniej za priorytetowe w rocznych planach zarządzania dyrekcji generalnych w poprzednim roku.

⁽¹²⁾ Na podstawie konkretnych działań i obszarów ryzyka dotyczących poszczególnych służb Komisji, służby te miały możliwość hierarchizacji niektórych standardów, a także poinformowania o swoim wyborze w rocznym planie zarządzania na 2008 r.

⁽¹³⁾ Podobne proporcje mają zastosowanie także do rocznych planów zarządzania na 2009 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W dziedzinie dotyczącej rolnictwa i zasobów naturalnych jako całości szacowana wysokość całkowitego błędu znajduje się nieco poniżej poziomu istotności wynoszącego 2 %. Na przestrzeni lat ujawnił się trend pokazujący, że ogólnie systemy nadzoru i kontroli w tej dziedzinie uległy polepszeniu. Systemy te są obecnie skuteczne, choć nadal istnieje potrzeba usprawnień w odniesieniu do dziedziny rozwoju obszarów wiejskich.

Poprzez realizację planu działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi Komisja poczyniła znaczne postępy w zakresie usprawnienia systemów nadzoru i ograniczania ryzyka błędu. Podjęła również dodatkowe działania, takie jak uproszczenie zasad dotyczących deklarowania kosztów w dziedzinie polityki spójności poprzez wprowadzenie możliwości wykorzystywania stawek jednolitych, stawek ryczałtowych oraz standardowych taryf w odniesieniu do kosztów jednostkowych oraz poprzez wzmocnienie ram kontrolnych na lata 2007–2013. Komisja jest zdania, że wpływ takich działań na wskaźnik błędu może zostać oceniony dopiero w dłuższym okresie i na początku 2010 r. przedstawi sprawozdanie na temat jego wpływu na płatności w latach 2007–2013.

Komisja odsyła także do swojej odpowiedzi do pkt 2.17.

Poczyniono już znaczne wysiłki w kierunku poprawy zarządzania w dziedzinie polityki badań naukowych oraz energii i transportu w ramach obowiązujących przepisów prawnych i ram finansowych. Komisja nadal będzie przeprowadzała ścisłe kontrole (zob. również odpowiedź do pkt 7.42).

W odniesieniu do dziedziny pomocy zewnętrznej, rozwoju i rozszerzenia Komisja zdecydowała, że kontrole będą obejmowały cały cykl życia projektów wieloletnich. Dzięki temu będzie ona mogła zapobiegać występowaniu błędów, wykrywać je i korygować w trybie normalnych kontroli. Obowiązkowe kontrole finansowe przewidziane w systemie kontroli Komisji powinny umożliwić Komisji wykrywanie i błędów dotyczących prefinansowania i korygowanie ich w kolejnym roku obrachunkowym, przed dokonaniem płatności końcowych. Kontrole ex post przeprowadzone przez Komisję potwierdzają ten niski poziom błędów resztowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PLAN DZIAŁANIA

Ogólna ocena realizacji

2.26. Plan działania na 2006 r. miał na celu zaradzenie konkretnym lukom w systemie kontroli wewnętrznej Komisji ⁽¹⁴⁾. Komunikat Komisji z lutego 2009 r. ⁽¹⁵⁾ przedstawia aktualną ocenę skutków planu działania, opartą na wskaźnikach.

2.27. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy tego komunikatu (zob. **tabela 2.2**) wynika, że Komisja wdrożyła wszystkie z 14 poddziałań określonych w poprzednim sprawozdaniu rocznym Trybunału jako niezakończone ⁽¹⁶⁾ a tym samym zrealizowała plan działania.

Wpływ planu działania

2.28. Komisja przedstawiła szereg wskaźników i elementów opisowych służących do pomiaru i oceny wpływu planu działania ⁽¹⁷⁾. Z analizy Trybunału wynika (zob. **tabela 2.2**), że większość z nich mierzy jedynie produkt i działania Komisji w odniesieniu do każdego z (pod)działań, a nie ich skuteczność. Chociaż uzyskane dane są prawidłowe, nie jest możliwe ustalenie na ich podstawie, czy plan działania miał wymierny wpływ na systemy nadzoru i kontroli, a ostatecznie na prawidłowość transakcji.

2.28. Komisja przyznaje, że często trudno jest wykazać wpływ poszczególnych działań na wskaźnik błędów leżących u podstaw transakcji. Niemniej w ostatnim sprawozdaniu z oceny skutków (COM(2009) 43) Komisja stwierdziła, że w okresie urzędowania obecnej Komisji poczyniono znaczne postępy w zakresie udoskonalenia systemów kontroli wewnętrznej. Część tego pozytywnego wpływu wynika z działań rozpoczętych przed 2005 r., lecz istnieją wyraźne dowody wskazujące, że postępy nabrały wyraźnie szybszego tempa od momentu wprowadzenia przedmiotowego planu działania na początku 2006 r.

Co więcej, Komisja jest zdania, że plany działania realizowane w kilku ostatnich latach doprowadziły do wytworzenia wzajemnego porozumienia między władzami państw członkowskich a organami zewnętrznymi w sprawie środków koniecznych do zapobiegania występowaniu błędów w programach unijnych. Jest to aspekt niezmiernie ważny, który stanowić będzie podstawy do przyszłych działań i współpracy.

⁽¹⁴⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Obrachunkowego – Plan działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej COM(2006) 9 wersja ostateczna z 17.1.2006.

⁽¹⁵⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – Sprawozdanie z oceny skutków planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej COM(2009) 43 wersja ostateczna z 4.2.2009.

⁽¹⁶⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 2.30.

⁽¹⁷⁾ W poprzednim sprawozdaniu podsumowującym za 2007 r. Komisja nie podała podstaw swojej oceny; zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 2.34.

Tabela 2.2 — Przegląd postępów w realizacji planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej

Nr ref.	Dziedzina / (pod)działania / termin wyznaczony w planie działania	Przeprowadzona przez Komisję ocena uzyskanego wpływu (luty 2009 r.) ⁽¹⁾ Wskaźniki wpływu przedstawione przez Komisję	Przeprowadzona przez Trybunał ocena uzyskanego wpływu na dzień 31.12.2008 r. ⁽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).	— <i>Odsetek budżetu wykonanego w drodze uproszczonego podejścia.</i> — <i>Obniżony poziom błędu stwierdzony przez ETO z uwagi na klarowniejsze przepisy i obszerne wytyczne</i>	Zaobserwowano wzrost odsetka budżetu wykonanego w drodze uproszczonego podejścia. Istnieje jeszcze niewiele dowodów, które pozwoliłyby powiązać obniżony poziom błędu stwierdzony przez ETO z klarowniejszymi przepisami/obszernymi wytycznymi.
2	Wniosek o uznanie kontroli wewnętrznej za zasadę budżetową w zmienionym rozporządzeniu finansowym na podstawie wyników konsultacji międzyinstytucjonalnych (1.6.2006).	Wycofane	
3a	Opracowanie szablonów kontroli wewnętrznej zawierających zestawienie elementów kontroli, które są wymagane w danym środowisku kontroli (31.5.2006).	— <i>Wydana przez ETO wyższa ocena jakości rocznych sprawozdań z działalności</i> — <i>W zakresie działania 3N zob. także działanie 11N</i>	Poddziałania zostały wdrożone, a poprawa odnotowana w zakresie istotności i spójności rocznych sprawozdań z działalności, jednakże wpływ na poziom błędu nie jest wymierny ⁽³⁾ .
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 szablony i strategię kontroli na poziomie Komisji (30.9.2006).		
3c	Organizacja oceny partnerskiej w celu zwiększenia zgodności i spójności strategii kontroli w grupach pokrewnych dyrekcji (31.3.2007).		
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 szablony i strategię kontroli na poziomie Komisji (31.12.2007).		
3e	Organizacja oceny partnerskiej w celu zwiększenia zgodności i spójności strategii kontroli w grupach pokrewnych dyrekcji (31.12.2007).		

Nr ref.	Dziedzina / (pod)działania / termin wyznaczony w planie działania	Przeprowadzona przez Komisję ocena uzyskanego wpływu (luty 2009 r.) ⁽¹⁾ Wskaźniki wpływu przedstawione przez Komisję	Przeprowadzona przez Trybunał ocena uzyskanego wpływu na dzień 31.12.2008 r. ⁽²⁾
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 informacjami o odpowiednich korektach finansowych lub zawieszeniach płatności (31.12.2007).		
4	Uruchomienie międzyinstytucjonalnej inicjatywy w sprawie rozważenia podstawowych zasad dotyczących ryzyka, które można dopuścić w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń oraz określenia wspólnych punktów odniesienia do celów zarządzania tym ryzykiem (31.3.2006).	Wycofane	
Oświadczenia kierownictwa oraz pewność uzyskiwana na podstawie 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).	— <i>Jakość otrzymanych podsumowań i działania podejmowane w celu poprawy</i> — <i>Otrzymanie poświadczeń ex ante w obszarze „Edukacja i kultura”</i> — <i>Inicjatywy państw członkowskich w zakresie oświadczeń</i>	Roczne podsumowania i krajowe deklaracje są użytecznymi elementami i zwiększają przejrzystość wydatków UE. W szczególności deklaracje krajowe w perspektywie średniookresowej mogą przyczynić się do obniżenia poziomu błędów poprzez zapewnienie większej skuteczności działania systemów. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje informację o otrzymaniu i monitorowaniu poświadczeń <i>ex ante</i>, ale nie zaobserwował jeszcze ich wpływu na poziom błędów.
6a	Opracowanie wytycznych dotyczących zwiększenia skuteczności oświadczeń kierownictwa w obszarze badań naukowych i innych polityk wewnętrznych (30.9.2006).	Połączone z działaniem 7	
6b	Rozwinięcie wytycznych dotyczących zwiększenia skuteczności oświadczeń kierownictwa w obszarze polityk zewnętrznych (31.12.2007).	Wycofane	

Nr ref.	Dziedzina / (pod)działania / termin wyznaczony w planie działania	Przeprowadzona przez Komisję ocena uzyskanego wpływu (luty 2009 r.) ⁽¹⁾ Wskaźniki wpływu przedstawione przez Komisję	Przeprowadzona przez Trybunał ocena uzyskanego wpływu na dzień 31.12.2008 r. ⁽²⁾
7a	Ustalenie kryteriów do celów kontroli poświadczających w obszarze badań naukowych i polityk wewnętrznych z naciskiem na wykorzystanie „uzgodnionych procedur” (31.12.2006).	— <i>Lepsza jakość sprawozdawczości zewnętrznych audytorów</i> — <i>Działanie 7b zostało wycofane</i>	Pomimo osiągniętych postępów ryzyko błędów wciąż nie jest ograniczone w wystarczającym stopniu.
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).		
7c	W stosownych przypadkach rozszerzenie kryteriów do celów kontroli poświadczających na inne tryby zarządzania, z naciskiem na „uzgodnione procedury” (31.12.2007).		
8	Zbadanie możliwości uzyskania od najwyższych organów kontroli (NOK) dodatkowej pewności co do istniejących praktyk związanych z funduszami UE (31.12.2006).	— <i>Liczba NOK, które nawiązały dialog z Komisją</i>	Takie inicjatywy podnoszą świadomość, ale nie mają bezpośredniego wpływu na poziom błędów.
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).		
Podejście oparte na jednolitej kontroli: wymiana wyników oraz wyznaczanie priorytetów w kontekście kosztów i korzyści (działania 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).	— <i>Korzystanie z narzędzia wspomagającego kontrolę i lepsza koordynacja kontroli</i>	Trybunał podziela przekonanie Komisji, że lepsza koordynacja przyczynia się w większym stopniu do zwiększenia skuteczności kontroli, niż do bezpośredniego obniżenia poziomu błędów.
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).		

Nr ref.	Dziedzina / (pod)działania / termin wyznaczony w planie działania	Przeprowadzona przez Komisję ocena uzyskanego wpływu (luty 2009 r.) ⁽¹⁾ Wskaźniki wpływu przedstawione przez Komisję	Przeprowadzona przez Trybunał ocena uzyskanego wpływu na dzień 31.12.2008 r. ⁽²⁾
9a.2	Ocena potencjalnych działań niezbędnych, aby zintensyfikować wymianę wyników kontroli oraz rejestrować podjęte w związku z nimi działania w dziedzinie funduszy strukturalnych w latach 2007–2013 (31.5.2007).		
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)		
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).		
9c	Udzielenie zamówienia na zapewnienie wsparcia dyrekcjom generalnym Komisji w zakresie metodyki, prowadzenia kontroli i monitorowania ich realizacji (30.4.2007).		
10a.1	Ocena kosztów prowadzenia kontroli w kontekście zarządzania dzielonego: opracowanie wspólnej metodyki (31.5.2006).	— Postęp na drodze do uzgodnienia wspólnej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka	Komisja wystosowała komunikat na temat wspólnej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka. Nie ma to bezpośredniego wpływu na poziom błędu.
10a.2	Ocena kosztów prowadzenia kontroli w kontekście zarządzania dzielonego: inicjatywa podjęta w celu uzyskania danych od państw członkowskich (30.9.2006).		
10a.3	Ocena kosztów prowadzenia kontroli w kontekście zarządzania dzielonego: uzyskanie danych od państw członkowskich (28.2.2007).		
10a.4	Ocena kosztów prowadzenia kontroli w kontekście zarządzania dzielonego: analiza otrzymanych informacji (30.9.2007).		
10b	Pierwsze oszacowanie kosztów poniesionych w związku z kontrolą wydatków objętych zarządzaniem bezpośrednim (30.6.2007).		
10N	W celu pogłębionej analizy stosunku kosztów do korzyści kontroli Komisja zbada wpływ koncepcji programów i wymogów kwalifikowalności na koszty kontroli w celu opracowania szczegółowej analizy dopuszczalnego ryzyka, na podstawie informacji praktycznych (31.12.2007).		

Nr ref.	Dziedzina / (pod)działania / termin wyznaczony w planie działania	Przeprowadzona przez Komisję ocena uzyskanego wpływu (luty 2009 r.) ⁽¹⁾ Wskaźniki wpływu przedstawione przez Komisję	Przeprowadzona przez Trybunał ocena uzyskanego wpływu na dzień 31.12.2008 r. ⁽²⁾
11	Przeprowadzenie pilotażowej próby oceny korzyści w kontekście kontroli polityk wewnętrznych (30.6.2007).		
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).	— <i>Wiarygodność, spójność i kompletność danych na temat odzyskiwania kwot</i> — <i>Skuteczność procesu odzyskiwania kwot</i> — <i>Skala korekt finansowych</i>	To poddziałanie nie ma bezpośredniego wpływu na poziom błędu, ale pokazuje, że podejmowane są działania kompensacyjne oraz że jakość danych dotyczących odzyskiwania kwot poprawiła się.
Rozbieżności charakterystyczne dla danego sektora (działania 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).	— <i>Jakość systemów kontroli</i> — <i>Poziom błędu w 6. PR</i>	Dyrekcje generalne TREN, ENTR, RTD i INFOS wyraziły zastrzeżenia na temat 6. PR w 2008 r. dotyczące poziomu błędów resztowych w odniesieniu do dokładności zestawień poniesionych wydatków. Wpływ tego poddziałania w zakresie identyfikacji i korekty błędów nie jest jeszcze wymierny.
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).		
13.1	Ukończenie na wniosek Ecofin analizy obecnych mechanizmów kontrolnych 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).	— <i>Jakość systemów państw członkowskich</i>	Nie ma to bezpośredniego wpływu na poziom błędu.
13.2	W kontekście rocznych sprawozdań z działalności – uaktualnienie informacji na temat tego, w jaki sposób dyrekcje generalne uzyskują pewność w odniesieniu do funduszy strukturalnych i rolnictwa w latach 2007–2013, za pośrednictwem struktur kontroli wewnętrznej (31.12.2007).		

Nr ref.	Dziedzina / (pod)działania / termin wyznaczony w planie działania	Przeprowadzona przez Komisję ocena uzyskanego wpływu (luty 2009 r.) ⁽¹⁾ Wskaźniki wpływu przedstawione przez Komisję	Przeprowadzona przez Trybunał ocena uzyskanego wpływu na dzień 31.12.2008 r. ⁽²⁾
14a	Rozpowszechnianie dobrych praktyk na pierwszym poziomie kontroli w celu ograniczenia ryzyka błędu w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń oraz zalecenie państwom członkowskim, aby zintensyfikowały kampanię informacyjną skierowaną do beneficjentów, m.in. poprzez informowanie ich o kontrolach i o ryzyku wycofania finansowania (30.6.2006).	— Oceny państw członkowskich w stosunku do wskaźników określonych przepisami	Wpływ niewymierny
14b	Dostarczenie beneficjentom i/lub podmiotom na pośrednich szczeblach 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).		
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).	— Rozszerzone podejście dotyczące jednolitej kontroli w ramach „paktów zaufania”	Wpływ niewymierny
16a	Na podstawie dotychczasowych doświadczeń opracowanie wytycznych dotyczących akredytacji, szkolenia i monitorowania audytorów zewnętrznych w dziedzinie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych (30.6.2007).	— Poziom świadomości i spójność podejścia w funduszach strukturalnych	Wpływ jeszcze niewymierny
16b	Opracowanie wspólnych metod doboru prób reprezentatywnych i opartych na analizie ryzyka w dziedzinie badań naukowych i innych politykach wewnętrznych oraz politykach zewnętrznych (31.12.2007).		
16c	Ujednolicenie standardów kontroli, sprawozdawczości nt. poziomu błędu itp. w odniesieniu do funduszy strukturalnych (31.12.2007).		

⁽¹⁾ COM(2009) 43.

⁽²⁾ Komisja stwierdza również, że wpływ poszczególnych (pod)działań na zmniejszenie poziomu błędu lub zwiększenie pewności będzie wzrastał z upływem czasu, kiedy zaczną one oddziaływać na podstawowe systemy kontroli.

⁽³⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 2.37 i pkt 2.29 niniejszego sprawozdania.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

OGÓLNE UWAGI I ZALECENIA

Wnioski

2.29. W 2008 r. Trybunał odnotował dalszy postęp w systemach nadzoru i kontroli Komisji, w szczególności w zakresie wpływu stosownych zastrzeżeń na poziom pewności wykazywany w oświadczeniach dyrektorów generalnych (pkt 2.5–2.8).

2.30. 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 (pkt 2.9–2.11).

2.31. Komisja poczyniła postęp w zarządzaniu rocznymi podsumowaniami, polegający na tym, że są one źródłem dodatkowej pewności i dzięki nim oświadczenia dyrektorów generalnych uzyskują wartość dodaną. Jednakże nie wszystkie państwa członkowskie w pełni przestrzegały wymogów rozporządzenia finansowego (pkt 2.20 i 2.22).

2.32. Komisja jest w stanie wykazać, że niemal całkowicie wdrożyła zmienione standardy kontroli wewnętrznej (pkt 2.24) oraz poddziałania ujęte w jej planie działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (pkt 2.27).

2.33. Trybunał zauważa jednak, że Komisja nie jest w stanie wykazać, że podjęte przez nią działania zmierzające do poprawy systemów nadzoru i kontroli były skuteczne w ograniczaniu ryzyka błędu w niektórych dziedzinach budżetu (zob. pkt 1.33).

2.29. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał odnotował dalsze usprawnienie systemu kontroli wewnętrznej Komisji w 2008 r. Ważne zagadnienia, na których poprawę należy położyć nacisk od 2008 r., obejmują skuteczne wdrożenie samych standardów kontroli oraz podniesienie jakości podsumowań rocznych i poświadczeń wiarygodności przekazywanych przez państwa członkowskie.

2.30. Jeśli chodzi o obszar spójności, metodologia stosowana przy zgłaszaniu zastrzeżeń oparta jest na szczegółowej ocenie systemów nadzoru i kontroli na poziomie krajowym/lokalnym. Komisja jest zdania, że zastrzeżenia w rocznych sprawozdaniach z działalności dają odpowiedni obraz nieprawidłowości występujących w systemach (zob. również odpowiedź do pkt 2.6).

Komisja z zadowoleniem przyjmuje usprawnienia zawarte w tabeli 2.1 i ponownie zobowiązuje się do osiągnięcia dalszych postępów w tej dziedzinie. Komisja jest obecnie w trakcie oceny czynników wpływających na jakość rocznych sprawozdań z działalności i będzie promowała środki na rzecz dalszego polepszenia ich jakości.

Zob. odpowiedzi do pkt 2.9, 2.10 i 2.11.

2.31. W 2008 r. siedem państw członkowskich włączyło do podsumowań rocznych poświadczenie wiarygodności zaproponowane w wytycznych Komisji. Komisja będzie poszerzała wytyczne, aby podsumowania roczne stanowiły jeszcze większą wartość dodaną w procesie.

Komisja podjęła również odpowiednie kroki w celu zajęcia się przypadkami nieprzestrzegania obowiązujących przepisów. Dzięki jej działaniom państwa członkowskie przekazały pełniejsze podsumowania roczne w porównaniu z podsumowaniami z zeszłego roku.

2.33. Komisja zauważa, że w okresie ostatnich lat osiąga coraz lepsze poświadczenie wiarygodności od Trybunału (uwzględniając wszystkie grupy polityk: w 2003 r. 6 % całkowitych wydatków otrzymało „zielone światło” w odniesieniu do wykrytego poziomu błędów, a w 2008 r. wartość ta wzrosła do 58 %). W opinii Komisji jest to z pewnością wynik podejmowanych wysiłków i planów działania zrealizowanych w celu usprawnienia systemów kontroli wewnętrznej, choć rozróżnienie wpływu poszczególnych działań na wskaźnik błędów nie wydaje się możliwe.

Komisja odsyła także do swoich odpowiedzi w pkt 2.17 i 2.25.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

2.34. Poprawa systemów nadzoru i kontroli musi być postrzegana jako ciągły proces, w którym potrzeba czasu, zanim odpowiednie działania będzie można uznać za skuteczne. Oznacza to, że poprzednie zalecenia Trybunału pozostają w mocy ⁽¹⁸⁾.

2.35. Szczególną dodatkową uwagę należy zwrócić zasadniczo na te obszary wydatków, w których Trybunał wciąż stwierdza wysoki poziom błędów. Oznacza to konieczność:

- a) przeprowadzenia oceny kosztów i wartości mechanizmów kontrolnych zastosowanych w danych politykach;
- b) podejmowania działań na rzecz uproszczenia koncepcji przyszłych polityk;

2.34. Komisja kontynuuje wysiłki na rzecz realizacji poprzednich zaleceń Trybunału. Analiza systemów nadzoru i kontroli wykazała, że podjęte środki w coraz większym stopniu wpływają na zmniejszenie ryzyka błędów. Słusznie oczekuje się, że strategia kontroli powinna zagwarantować osiągnięcie celu kontroli, szczególnie w odniesieniu do programów wieloletnich, w których – obok działań naprawczych podejmowanych w trakcie realizacji programu – planowo przeprowadza się dodatkowe kontrole na końcu okresu programowania na potrzeby ostatecznego rozliczenia rachunków. Analiza działań naprawczych podejmowanych przez państwa członkowskie i Komisję powinna koniecznie uwzględniać ten cykl wieloletni.

2.35

- a) Komisja zobowiązuje się do dalszej realizacji inicjatywy dotyczącej dopuszczalnego wskaźnika błędów, obejmującej ocenę kosztów kontroli. Pierwszym krokiem będzie przedstawienie w 2010 r. konkretnych wniosków dotyczących obszaru badań naukowych, energii i transportu, rozwoju obszarów wiejskich, pomocy zewnętrznej i wydatków administracyjnych. Pozostałe obszary zostaną uwzględnione w kolejnych latach.
- b) Pewna złożoność procedur i kryteriów kwalifikowalności jest nieunikniona w związku z faktem, iż są one często określane w sposób mający umożliwić realizację wyznaczonych celów polityki, będących wynikiem złożonego procesu legislacyjnego, w którym ostatnie słowo należy do prawodawcy. Niemniej jednak Komisja zobowiązała się do przedstawienia władzy prawodawczej wniosków legislacyjnych dotyczących dalszego uproszczenia procedur i zasad w możliwych przypadkach. W 2010 r. we wniosku w sprawie odbywającego się co trzy lata przeglądu rozporządzenia finansowego rozważy ona możliwość dalszego uproszczenia kryteriów kwalifikowalności. Komisja przeanalizuje również zasady dotyczące dalszego uproszczenia przepisów sektorowych w ramach kolejnej serii aktów podstawowych, które mają wchodzić w życie począwszy od 2014 r.

Komisja pragnie odnieść się do uwagi sformułowanej przez Trybunał w pkt 1.39, w której wskazuje on, że może wystąpić niezgodność między uproszczeniem przepisów i zasad a koniecznością zadbania o osiągnięcie wyznaczonych celów polityki. W tym kontekście Komisja pragnie zauważyć, że realizacja bardzo ściśle określonych celów polityki nierzadko wymaga zastosowania złożonych zasad.

⁽¹⁸⁾ Sprawozdanie roczne Trybunału za rok budżetowy 2007, pkt 2.41 i 2.42.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) ciągłego usprawniania mechanizmu, w ramach którego za pomocą korekt finansowych, wycofywania kwot lub odzyskiwania środków będzie można skorygować powstałe błędy, jak również podjęcia działań umożliwiających wykazanie efektów tych usprawnień w praktyce.

2.36. W tych obszarach polityki, w których istnieje prawny wymóg przedstawiania co roku przez państwa członkowskie dokumentów takich jak roczne podsumowania lub oświadczenia *ex ante*, Komisja powinna dopilnować, by były one w jak największym stopniu wykorzystywane. Należy także poświęcić należytą uwagę dobrowolnym inicjatywom podejmowanym przez państwa członkowskie (w formie krajowych deklaracji) lub najwyższe organy kontroli w celu uzyskania dodatkowych informacji dotyczących wszystkich kwestii, które mogą być istotne w zapewnieniu legalności i prawidłowości wydatków z budżetu UE.

W dziedzinie polityki spójności w maju 2009 r. zmieniono przepisy dotyczące funduszy, wprowadzając możliwość wykorzystywania stawek jednolitych, stawek ryczałtowych oraz standardowych taryf w odniesieniu do kosztów jednostkowych już w programach na lata 2007–2013. Komisja mocno zachęca państwa członkowskie do stosowania tych ułatwień dotyczących kosztów. W lipcu 2009 r. Komisja przedstawiła dalsze wnioski legislacyjne zmierzające do uproszczenia przepisów prawnych w odniesieniu do okresu 2007–2013.

- c) W planie działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi uwzględniono zarówno przyczyny, jak i skutki występowania wysokiego wskaźnika błędów wskazanych przez Trybunał w zakresie wydatków na działania strukturalne. Komisja jest zdania, że mechanizm korekt finansowych uległ usprawnieniu, czego potwierdzeniem jest liczba oraz poziom zawieszonych płatności i korekt finansowych zrealizowanych w 2008 r. Ponadto w sposobie zamykania rachunków, jaki Komisja zastosuje w odniesieniu do lat 2000–2006, najważniejszą rolę odgrywać będzie zredukowanie błędów resztowych do dopuszczalnego poziomu. Komisja będzie kontynuować swoje wysiłki i wezwała państwa członkowskie do usprawnienia procedur odzyskiwania środków oraz polepszenia sprawozdawczości w 2009 r. Komisja polepszyła wymogi prawne dotyczące rocznej sprawozdawczości w zakresie korekt finansowych w odniesieniu do okresu 2007–2013.

Oczekuje się, że działania związane z korektą systematycznie powracających błędów w dziedzinie badań naukowych nabiorą tempa w 2009 r.

2.36. Komisja nadal będzie podejmować działania na rzecz polepszenia jakości i wartości dodanej podsumowań rocznych. Będzie również wspierała takie pozytywne działania, jak przedstawianie bez opóźnień dobrowolnych deklaracji krajowych w dziedzinie zarządzania, które stanowią poświadczenie wiarygodności dla prawidłowości wydatków UE. Komisja również z uznaniem odnosi się do wspólnych działań najwyższych instytucji kontrolnych z państw członkowskich, które mają na celu wymianę wiedzy i doświadczeń. Mimo tego, zgodnie z uwagami Trybunału zawartymi w opinii 6/2007 w sprawie podsumowań rocznych i deklaracji krajowych, informacje zawarte w tych dokumentach można uznać za wiarygodne tylko wtedy, jeśli dokumenty te charakteryzują się odpowiednim i porównywalnym podejściem i zakresem merytorycznym i czasowym.

ROZDZIAŁ 3

Zarządzanie budżetem

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	3.1
Uwagi	3.2–3.12
Cele osiągnięte dzięki budżetom korygującym	3.2–3.4
Realizacja programów	3.5–3.6
Wydatki w ramach polityki spójności	3.5–3.6
Europejski plan naprawy gospodarczej	3.7–3.8
Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty („RAL”)	3.9–3.12
Wnioski i zalecenia	3.13–3.15

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

3.1. W niniejszym rozdziale dokonano analizy kwestii związanych z wykonaniem budżetu ogólnego UE w 2008 r. W szczególności omówiono wskaźnik wykonania budżetu, realizację programów UE, a zwłaszcza wydatki związane z polityką spójności, budżety korygujące oraz poziom zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty.

UWAGI

Cele osiągnięte dzięki budżetom korygującym

3.2. Środki budżetowe przyznane na 2008 r. (przyjęty budżet wraz z budżetami korygującymi) oraz środki przeniesione z 2007 r. wyniosły ogółem 132,3 mld euro środków na zobowiązania i 117 mld euro na płatności, co stanowiło wzrost o odpowiednio 4,7 % i 1,7 % w porównaniu z ostatecznym budżetem na 2007 r. ⁽¹⁾. Ogółem łączne środki na zobowiązania budżetowe w 2008 r. wyniosły 2,2 mld euro poniżej pułapu wyznaczonego przez ramy finansowe, podczas gdy środki na płatności utrzymały się na poziomie 14,0 mld euro poniżej pułapu (zob. **wykresy III i IV w załączniku I**).

3.3. Efektem przyjęcia w ciągu roku 10 budżetów korygujących było zwiększenie sumy środków na pokrycie zobowiązań o 1,4 mld euro oraz zmniejszenie kwoty środków na pokrycie płatności o 4,6 mld euro. Zmniejszenie to jest w głównej mierze skutkiem niższego niż oczekiwany poziomu wydatków w obszarach polityki „Spójność” (4,5 mld euro) oraz „Stosunki zewnętrzne” (0,3 mld euro). Zmniejszenie kwoty środków na pokrycie płatności za pomocą budżetów korygujących stanowi przykład dobrego zarządzania finansami, polegającego na dostosowaniu się do zmian i zmniejszeniu nadwyżki budżetowej ⁽²⁾ (co umożliwia w szczególności szybszy zwrot zasobów własnych państwom członkowskim).

3.4. Komisja opracowuje szereg dokumentów zawierających między innymi następujące informacje dotyczące wykonania budżetu Wspólnot Europejskich ⁽³⁾:

⁽¹⁾ Z wyłączeniem dochodów przeznaczonych na określony cel w 2008 r. Dochody przeznaczone na określony cel obejmują m.in. zwroty, będące wynikiem odzyskania błędnie wypłaconych kwot, ponownie przydzielone do swoich pierwotnych linii budżetowych, wkład państw członkowskich EFTA zwiększający poszczególne linie budżetowe bądź dochody od państw trzecich, z którymi zostały zawarte umowy przewidujące wkład finansowy w działania UE.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ Szczegółowe informacje na temat wykonania budżetu w 2008 r. można znaleźć w części II rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich, rok budżetowy 2008, w dokumentach Komisji (DG ds. Budżetu) pt. „Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami – rok budżetowy 2008”, jak również w „Analizie wykonania budżetu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w 2008 r.”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- nadwyżka budżetowa na koniec 2008 r. (1,8 mld euro) utrzymała się prawie na tym samym poziomie, co w 2007 r. (1,5 mld euro),
- wskaźniki wykorzystania środków zarówno w przypadku zobowiązań, jak i płatności w 2008 r. – wynoszące odpowiednio 99 % i 97 % (po zastosowaniu budżetów korygujących) – kształtowały się na podobnie wysokim poziomie jak w 2007 r., który był pierwszym rokiem nowego okresu programowania (96 % i 98 %),
- 2,1 mld euro niewykorzystanych środków na płatności (z wyłączeniem dochodów przeznaczonych na określony cel – zob. przypis 1) nie anulowano, lecz przeniesiono z roku 2008 na 2009; kwota ta była wyższa niż w 2007 r. (1,2 mld euro),
- w obszarze „Spójność” ⁽⁴⁾ (ujęty w tytułach: 04, 05, 11 i 13 ⁽⁵⁾) zmniejszenie środków na płatności o 4,5 mld euro spowodowało, że wskaźnik wykorzystania środków wyniósł 99 % (gdyby nie przyjęto dziewiątego budżetu korygującego, wyniósłby on 88 %),
- dokonywane przez państwa członkowskie prognozy płatności wynikających ze zobowiązań pozostających do spłaty, zaciągniętych między 2000 r. a 2006 r., poprawiły się w ostatnich trzech latach. Całkowity wskaźnik zawyżenia prognoz zmniejszył się z 33 % w 2006 r. do 18 % w 2007 r. i 16 % w 2008 r. Jeżeli chodzi o zobowiązania zaciągnięte w obecnym okresie programowania (2007–2013), wskaźnik zawyżenia płatności wyniósł 27 % w 2008 r.

Realizacja programów**Wydatki w ramach polityki spójności**

3.5. Jeśli chodzi o programy w ramach funduszy strukturalnych w okresie 2000–2006, poziom wykorzystania środków na płatności w 2008 r. okazał się znacznie wyższy, niż oczekiwano. Zamiast szacowanych 16,3 mld euro płatności wyniosły 24,0 mld euro. Wstępne oszacowanie opierało się na założeniu, że kwoty wniosków o płatność w 2008 r. zmniejszą się, ponieważ zasada n+2 ⁽⁶⁾ nie miała zastosowania, a od 2006 r. nie pojawiły się nowe zobowiązania. Oczekiwane zmniejszenie kwot jednak nie nastąpiło.

⁽⁴⁾ Pojęcie „spójność” dla określenia obszaru polityki (zob. rozdział 6) wprowadzono w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 i obejmuje ono fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny) oraz Fundusz Spójności. Wcześniej (w okresie programowania 2000–2006) w zakres funduszy strukturalnych wchodziły: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, a także Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Rolnego oraz Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa. Fundusz Spójności nie był uważany za fundusz strukturalny, gdyż posiadał odrębną podstawę prawną. Ponieważ niniejszy rozdział odnosi się do różnych okresów programowania, dwa pojęcia – „obszaru spójności” i „funduszy strukturalnych” – są stosowane celowo.

⁽⁵⁾ Tytuły obejmują następujące obszary polityki: 04 – „Zatrudnienie i sprawy społeczne”; 05 – „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”; 11 – „Rybołówstwo i gospodarka morska”; 13 – „Polityka regionalna”.

⁽⁶⁾ Zasada n+2 wymaga automatycznego umorzenia wszystkich funduszy niewykorzystanych do końca drugiego roku następującego po roku, w którym zostały one przydzielone.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.6. Proces składania przez państwa członkowskie do zatwierdzania przez Komisję deklaracji zgodności, będącego warunkiem koniecznym dokonania zwrotów z programów spójności w okresie 2007–2013, przebiega powoli (zob. pkt 6.26). Z tego powodu poziom wykorzystania środków na płatności był znacznie niższy niż oczekiwano (12,6 mld euro). Niemal wszystkie płatności w 2008 r. związane z nowym okresem programowania stanowiły wstępne zaliczki.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.6. Termin przedłożenia przez państwa członkowskie dokumentów w zakresie oceny zgodności wynosi 12 miesięcy od dnia zatwierdzenia programów. W większości przypadków państwa członkowskie zwlekały ze złożeniem tych dokumentów do ostatniej chwili, a w kilku przypadkach dokumenty złożono po terminie. Po otrzymaniu ocen zgodności Komisja przeprowadziła procedurę zatwierdzania tych ocen w terminach przewidzianych odpowiednimi przepisami.

W kilku przypadkach państwa członkowskie nie przedłożyły wniosków o płatności okresowe, nawet gdy dokumenty w zakresie oceny zgodności zostały już zatwierdzone. Świadczy to o tym, że praktyczne wdrażanie wielu programów przebiega powoli.

Europejski plan naprawy gospodarczej

3.7. W dniu 26 listopada 2008 r. Komisja przedstawiła strukturę europejskiego planu naprawy gospodarczej, który stanowi odpowiedź Europy na obecny kryzys finansowy i gospodarczy ⁽⁷⁾.

3.8. W planie tym zaproponowano zwiększenie tempa wdrażania funduszy strukturalnych, co stanowiłoby część wkładu UE w działania naprawcze. Zaproponowano uproszczenie kryteriów uzyskiwania wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego, przeprogramowanie wydatków oraz przyspieszenie wypłacania zaliczek od początku 2009 r. Dzięki temu państwa członkowskie miały szybciej uzyskać dostęp do kwoty 1,8 mld euro płatności zaliczkowych z Europejskiego Funduszu Spójności. Kwota ta pozwoliłaby im wzmocnić aktywną politykę rynku pracy, przekierować wsparcie do najbardziej potrzebujących grup oraz rozszerzyć działania mające na celu rozwijanie umiejętności. Planowano także uruchomienie kolejnych 4,5 mld euro płatności zaliczkowych z EFRR na finansowanie polityki spójności. Aby ulepszyć połączenia międzysystemowe oraz infrastrukturę szerokopasmową, Komisja zamierza uruchomić kolejne 5,0 mld euro na okres 2009–2010. Pakiet ten obejmuje 3,98 mld euro przeznaczonych na inwestycje w wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla, projekty dotyczące morskiej energii wiatrowej oraz połączenia międzysystemowe, a także 1,02 mld euro na rozszerzenie i unowocześnienie szybkich połączeń internetowych dla społeczności wiejskich oraz rozwiązanie nowych problemów rolnośrodowiskowych. Skutki budżetowe planu naprawy gospodarczej będą widoczne dopiero po 2009 r.

⁽⁷⁾ Komunikat Komisji do Rady Europejskiej – Europejski plan naprawy gospodarczej (COM(2008) 800 wersja ostateczna z 26.11.2008), zmieniony wnioskiem w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami w zakresie wieloletnich ram finansowych (COM(2009) 171 wersja ostateczna z 8.4.2009).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty („RAL”)

3.9. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty (tj. niewykorzystane zobowiązania przeniesione na pokrycie wydatków w przyszłości), zwłaszcza w ramach programów wieloletnich, wzrosły o 16,4 mld euro (11,8 %), do 155,0 mld euro. W przypadku wyłącznie obszarów polityki finansowanych ze środków zróżnicowanych⁽⁸⁾, kwota zobowiązań pozostających do spłaty wynosiła 153,8 mld euro, co odpowiada wartości zobowiązań w okresie 1,8 roku lub kwocie płatności w okresie 2,3 roku, według wskaźnika wydatkowania z 2008 r. w tych obszarach polityki. Jednakże prawie 80 % zobowiązań pozostających do spłaty pochodzi z 2007 i 2008 r., a zatem odnosi się do ram finansowych na lata 2007–2013. Struktura skumulowanych „RAL” pozwala dostrzec skutek działań mających na celu zrealizowanie zobowiązań pozostających do spłaty poprzez dokonanie płatności, zanim zastosowany zostanie przepis o automatycznym umorzeniu środków, obowiązujący zarówno w obszarze funduszy strukturalnych, jak i w przypadku Funduszu Spójności (zasada „n+2”/„n+3”).

3.10. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty są bezpośrednią konsekwencją istnienia wydatków zróżnicowanych, w przypadku których realizacja programów wydatków rozłożona jest na lata, a zobowiązania zaciągane są na kilka lat przed dokonaniem związanych z nimi płatności. Ponieważ zobowiązania realizowane są poprzez dokonywanie płatności, fakt, iż wartość zobowiązań znacznie przewyższa kwotę płatności, prowadzi na dłuższą metę do nagromadzenia zobowiązań pozostających do spłaty, a sytuacja ta utrzymuje się z roku na rok.

3.9. Ogólny poziom zobowiązań pozostających do spłaty odpowiada poziomowi zobowiązań z około dwóch lat, co jest normalnym poziomem w przypadku funduszy strukturalnych.

⁽⁸⁾ W budżecie występują dwa rodzaje środków: środki niezróżnicowane i środki zróżnicowane. Środki niezróżnicowane są wykorzystywane do finansowania operacji obejmujących okres jednego roku, np. wydatków administracyjnych. Środki zróżnicowane zostały wprowadzone w celu zarządzania operacjami wieloletnimi, a związane z nimi płatności mogą być dokonywane w roku, w którym zaciągnięto zobowiązanie i w kolejnych latach. Środki zróżnicowane są wykorzystywane głównie w przypadku funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

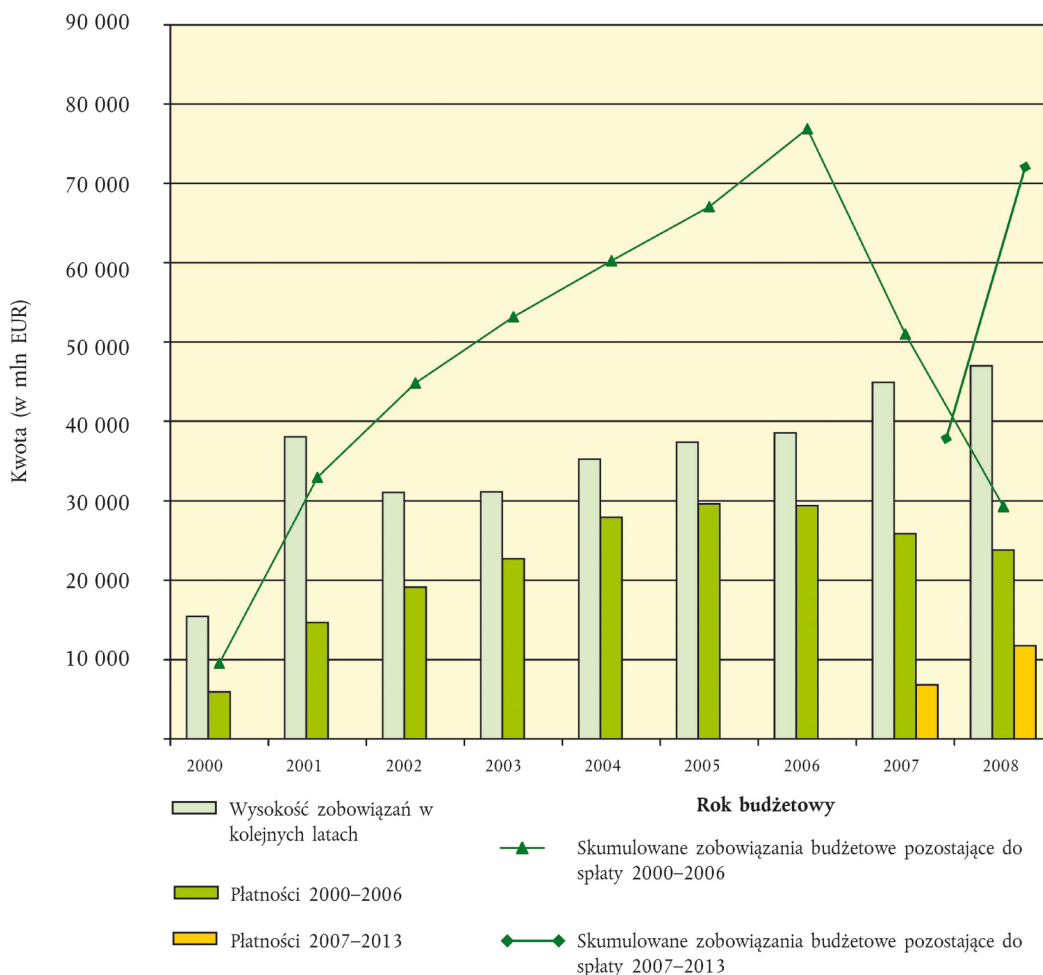
UWAGI TRYBUNAŁU

3.11. Największy odsetek zobowiązań pozostających do spłaty dotyczy obszaru spójności (zob. **wykr. 3.1**). W tym obszarze zobowiązania pozostające do spłaty wyniosły 103 mld euro⁽⁹⁾ (około 66 % łącznej kwoty), co odpowiada wartości zobowiązań zaciąganych przez okres 2,2 roku lub kwocie płatności w okresie 2,9 roku według wskaźnika wydatkowania z 2008 r. Znaczna większość zobowiązań pozostających do spłaty w tym obszarze (73,8 mld euro) odnosi się do obecnego okresu 2007–2013. Kwota zobowiązań pozostających do spłaty odnoszących się do ram finansowych 2000–2006 wynosi 29,3 mld euro.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.11. Poziom zobowiązań pozostających do spłaty w obszarze polityki spójności jest porównywalny z poziomem zobowiązań w innych obszarach, w których występują zróżnicowane środki na zobowiązania (takich jak badania naukowe, sieci transeuropejskie oraz działania zewnętrzne). Jak wyjaśnia Trybunał w pkt 3.9, finansowanie polityki spójności w cyklu wieloletnim narzuca niejako system przenoszenia niewykorzystanych zobowiązań na kolejne lata. Natomiast dyscyplinę budżetową narzuca zasada automatycznego anulowania środków (zasada $n+2/n+3$), o czym przypomina Trybunał. O istnieniu tej dyscypliny świadczy również to, że zobowiązania pozostające do spłaty odnoszą się przede wszystkim do roku 2007 i 2008, ponieważ w stosunku do poprzednich lat zastosowano już wyżej wspomnianą zasadę.

Wykr. 3.1 — Zmiany wysokości skumulowanych zobowiązań pozostających do spłaty w odniesieniu do funduszy strukturalnych w latach 2000–2006 i obszaru „Spójność” w latach 2007–2008⁽¹⁾



⁽¹⁾ Obejmuje także Fundusz Spójności od początku okresu programowania 2007–2013.

Źródło: Sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich, wersja wstępna, część II: Skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu Wspólnot Europejskich.

⁽⁹⁾ Informacje na temat obszaru „Spójność” znajdują się w „Sprawozdaniu z zarządzania budżetem i finansami – rok budżetowy 2008”, s. 41.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.12. Około 13,4 % łącznej kwoty niewykorzystanych zobowiązań (20,9 mld euro) dotyczyło Funduszu Spójności, pomimo iż kwota ta stanowi jedynie około 6,2 % sumy wszystkich zatwierdzonych środków na zobowiązania w 2008 r. Stanowi to wzrost o 2,8 mld euro, czyli o 15,5 % w porównaniu z 2007 r. Wysoki poziom zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty w odniesieniu do Funduszu Spójności odpowiada wartości zobowiązań zaciąganych przez okres 1,4 roku lub kwocie płatności w okresie 4,9 roku według wskaźnika wydatkowania z 2008 r.

WNIOSKI I ZALECENIA

3.13. W 2008 r. wskaźnik wydatkowania pozostawał na wysokim poziomie. W przypadku obszaru polityki „Spójność” pierwotna kwota środków na płatności została pomniejszona o 4,5 mld euro na podstawie budżetów korygujących z powodu opóźnień w realizacji nowych programów w okresie programowania 2007–2013.

3.14. Państwa członkowskie poprawiły swoje prognozy dotyczące wydatków w obszarze funduszy strukturalnych, zmniejszając wskaźnik zawyżenia.

3.15. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty w zakresie wydatków zróżnicowanych pozostają na bardzo wysokim poziomie, przewyższając całkowitą kwotę środków budżetowych na zobowiązania w 2008 r. Jednakże większość zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty pochodzi obecnie z 2007 i 2008 r. i dlatego odnosi się do obecnych ram finansowych. Trybunał zaleca Komisji, aby zachęcała państwa członkowskie do jak najszybszego przekazywania pozostałych dokumentów dotyczących oceny zgodności systemów zarządzania i kontroli, wymagając równocześnie, aby oceny te były odpowiedniej jakości. Pozwoli to uniknąć kolejnych opóźnień w zakresie płatności okresowych oraz dalszego wzrostu zobowiązań pozostających do spłaty.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.12. Zgodnie z ramami prawnymi regulującymi funkcjonowanie Funduszu Spójności w latach 2000–2006 płatności są wstrzymywane, w momencie gdy dochodzi do wykorzystania 80 % budżetu projektu (a nie 95 % jak w przypadku programów współfinansowanych z innych funduszy strukturalnych). W przypadku większości projektów pułap ten został już osiągnięty i w związku z tym wysoki poziom zobowiązań pozostających do spłaty jest naturalną konsekwencją obowiązujących przepisów prawa.

Ponadto w przypadku projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności, w przeciwieństwie do projektów współfinansowanych z innych funduszy strukturalnych, nie stosuje się automatycznego anulowania środków w latach 2000–2006.

W stosunku do lat 2007–2013 programowanie w ramach Funduszu Spójności odbywa się równolegle z programowaniem w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a zasady automatycznego anulowania środków mają zastosowanie do obu funduszy. Spowoduje to w przyszłości zmniejszenie kwoty zobowiązań pozostających do spłaty w ramach Funduszu Spójności.

3.13. Jak zauważył Trybunał w pkt 3.3, zmniejszenie środków na płatności za pomocą budżetów korygujących stanowi przykład dobrego zarządzania finansami.

3.14. Wprawdzie prognozy na lata 2000–2006 zostały poprawione, jednakże wskaźnik zawyżenia szacunków na lata 2007–2013 (sporządzono prognozy na pierwszy rok) wyniósł 27 %.

3.15. Duża część zobowiązań pozostających do spłaty (RAL) na koniec 2008 r. stanowi jedynie różnicę pomiędzy zobowiązaniami na nowy okres programowania a wypłaconymi zaliczkami. W związku z ograniczonym poziomem płatności okresowych automatycznie wzrosła kwota zobowiązań pozostających do spłaty.

W 2008 i 2009 r. Komisja podjęła kroki w celu usprawnienia procedury oceny zgodności poprzez przysyłanie monitów oraz kontakty i spotkania z państwami członkowskimi. Przepisy prawne dotyczące zwrotu środków wypłaconych w ramach finansowania zaliczkowego w razie niezłożenia wniosku o płatności w terminie 24 miesięcy, jak również stosowanie zasady automatycznego anulowania środków, będą stanowić środki wywierania nacisku na państwa członkowskie. Zob. także odpowiedź na pkt 3.6.

Na dzień 30 czerwca 2009 r. łączna liczba otrzymanych i zatwierdzonych sprawozdań stanowi odpowiednio 93 % i 53 % środków na lata 2007–2013.

ROZDZIAŁ 4

Dochody

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wprowadzenie	4.1–4.9
Zakres kontroli	4.3–4.9
Tradycyjne zasoby własne	4.4–4.6
Zasoby własne oparte na VAT i DNB	4.7–4.9
Prawidłowość transakcji	4.10–4.12
Tradycyjne zasoby własne	4.10–4.11
Zasoby własne oparte na VAT i DNB	4.12
Skuteczność systemów	4.13–4.28
Tradycyjne zasoby własne	4.13–4.16
Zasoby własne oparte na VAT	4.17–4.21
Monitorowanie stosowania dyrektyw VAT	4.18–4.19
Raport przewidziany w art. 12 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1553/89	4.20–4.21
Zasoby własne oparte na VAT	4.22–4.28
Coroczne dane dotyczące DNB	4.22
Kompilacja rachunków narodowych w państwach członkowskich	4.23–4.24
Zastrzeżenia ogólne i szczegółowe	4.25–4.27
Weryfikacja wykazów DNB w państwach członkowskich	4.28
Wnioski i zalecenia	4.29–4.36
Tradycyjne zasoby własne	4.31–4.32
Zasoby własne oparte na VAT	4.33–4.34
Zasoby własne oparte na DNB	4.35–4.36

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WPROWADZENIE

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał szczegółowej oceny dochodów. Na dochody budżetu Unii Europejskiej składają się zasoby własne i inne rodzaje dochodów. Jak wynika z **tabeli 4.1**, zasoby własne stanowią zdecydowanie główne źródło finansowania wydatków budżetowych (89,4 %).

Tabela 4.1 - Dochody za rok budżetowy 2008

Tytuł budżetowy	Rodzaj dochodów	Opis	Dochody za rok 2008 (w mln EUR)	%
1	Tradycyjne zasoby własne (TZW)	Opłaty rolne (rozdział 10)	1 278	1,0
		Opłaty wyrównawcze od cukru i izoglukozy (rozdział 11)	708	0,6
		Cła (rozdział 12)	15 297	12,6
1	Zasoby własne oparte na VAT	Zasoby własne z tytułu podatku VAT (podatku od wartości dodanej) za bieżący rok budżetowy (rozdział 13)	17 966	14,8
1	Zasoby własne oparte na DNB	Zasoby własne oparte na DNB (dochodzie narodowym brutto) za bieżący rok budżetowy (rozdział 14)	73 015	60,1
1	Korekta nierównowagi budżetowej	Rabat brytyjski (rozdział 15)	385	0,3
		ZASOBY WŁASNE OGÓŁEM	108 649	89,4
3		Nadwyżki, salda oraz dostosowania	4 174	3,4
4		Dochody pochodzące od osób pracujących w instytucjach i innych organach Wspólnoty	977	0,8
5		Dochody pochodzące z działalności administracyjnej instytucji	353	0,3
6		Składki i zwroty związane z realizacją porozumień i programów wspólnotowych	5 564	4,6
7		Odsetki od zaległych płatności i grzywny	1 794	1,5
8		Operacje zaciągania i udzielania pożyczek	34	0,0
9		Dochody różne	39	0,0
		INNE DOCHODY OGÓŁEM	12 935	10,6
Dochody za rok budżetowy ogółem			121 584	100,0

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2008.

4.2. Dnia 26 stycznia 2009 r. Rada przyjęła zmienione przepisy wykonawcze⁽¹⁾ do nowej decyzji w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (2007/436/WE, Euratom)⁽²⁾. Decyzja ta zaczęła obowiązywać w dniu 1 marca 2009 r. z mocą wsteczną od 1 stycznia 2007 r. W związku z tym, że proces ratyfikacyjny nie został sfinalizowany przed końcem 2008 r., w 2009 r. dokonano koniecznych przeliczeń wkładów państw członkowskich opartych na VAT oraz DNB za lata 2007 i 2008.

(¹) Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 105/2009 z dnia 26 stycznia 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150 wykonujące decyzję 2000/597/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnoty (Dz.U. L 36 z 5.2.2009, s. 1).

(²) Dz.U. L 163 z 23.6.2007, s. 17.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zakres kontroli

4.3. Trybunał wybrał statystycznie dobraną reprezentatywną próbę 60 nakazów odzyskania środków pochodzących z prowadzonego przez Komisję rejestru księgowego wpływów wszystkich dochodów, a następnie zbadał prawidłowość transakcji na poziomie Komisji (zob. **załącznik 4.1**). Kontrolą objęto działania podjęte w związku z wcześniejszymi ustaleniami (zob. **załącznik 4.2**). Dodatkowe prace kontrolne przeprowadzone przez Trybunał opisano w pkt 4.4-4.8.

Tradycyjne zasoby własne

4.4. Prowadzona przez Trybunał kontrola transakcji leżących u podstaw rozliczeń nie może obejmować przywozów niezgłoszonych albo pominiętych w ramach dozoru celnego.

4.5. Trybunał przeprowadził ocenę systemów nadzoru i kontroli w trzech państwach członkowskich ⁽³⁾ oraz dokonał przeglądu systemów księgowania tradycyjnych zasobów własnych. Kontrolerzy zbadali losowo dobraną próbę 30 zgłoszeń przywozowych w każdym z tych trzech państw członkowskich.

4.6. Trybunał ocenił systemy nadzoru i kontroli w Komisji, łącznie z prowadzonymi przez nią inspekcjami w państwach członkowskich. Zbadał rozliczenia w zakresie tradycyjnych zasobów własnych i przeanalizował przepływ należności w celu uzyskania wystarczającej pewności, że zaksięgowane kwoty są kompletne i prawidłowe. Oceniono także rolę nadzorczą ACOR ⁽⁴⁾.

Zasoby własne oparte na VAT i DNB

4.7. Zasoby własne oparte na VAT i DNB stanowią składki wynikające z zastosowania jednolitych stawek do hipotetycznie ujednoliconych podstaw wymiaru podatku VAT lub do DNB państw członkowskich i są obliczane zgodnie z przepisami wspólnotowymi. Oba te rodzaje zasobów własnych oparte są na statystykach makroekonomicznych wynikających z danych, których nie można bezpośrednio zweryfikować. Dlatego punktem wyjścia podczas kontroli były przekazane Komisji zagregowane dane makroekonomiczne przygotowane przez państwa członkowskie. Następnie oceniono stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych, zanim zostaną one ujęte w ostatecznej wersji sprawozdania finansowego. Kontrola dotyczyła zatem sporządzenia rocznego budżetu i poprawności kwot wkładów wpłacanych przez państwa członkowskie.

⁽³⁾ W Republice Czeskiej, Grecji i Niderlandach.

⁽⁴⁾ Komitet Doradczy ds. Zasobów Własnych: art. 20 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.8. Podczas kontroli poddano także ocenie systemy nadzoru i kontroli Komisji, które mają służyć uzyskaniu pewności, że wysokość tych zasobów jest obliczana poprawnie oraz że należności są pobierane we właściwy sposób. Przedmiotem kontroli była ponadto działalność komitetów ACOR i DNB ⁽⁵⁾. Ponadto Trybunał zbadał systemy nadzoru i kontroli stosowane przez krajowe urzędy statystyczne w zakresie kompilacji rachunków narodowych w czterech państwach członkowskich ⁽⁶⁾.

4.9. Zasoby oparte na DNB wykorzystywane są do zrównoważenia budżetu. Każde zaniżenie DNB w odniesieniu do konkretnego kraju, niemające wpływu na ogólne zasoby własne oparte na DNB, skutkuje podniesieniem składek wnoszonych przez inne państwa członkowskie aż do momentu, kiedy problem zostanie wskazany i naprawiony.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

Tradycyjne zasoby własne

4.10. Wysokość tradycyjnych zasobów własnych ustalają państwa członkowskie. One też pobierają należne kwoty. Trzy czwarte tych kwot wpłaca się na rzecz Wspólnoty, a pozostała jedna czwarta jest zatrzymywana przez państwa na pokrycie kosztów związanych z poborem należności. Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji miesięczną deklarację ustalonych należności (wyciąg z konta A) oraz kwartalną deklarację ustalonych należności nieuwjętych na koncie A (wyciąg z konta B) ⁽⁷⁾.

4.11. Trybunał ustalił, że w deklaracjach przekazywanych Komisji przez państwa członkowskie zasadniczo nie wystąpił istotny poziom błędu.

Zasoby własne oparte na VAT i DNB

4.12. Trybunał ustalił w wyniku kontroli, że przy obliczaniu wkładów państw członkowskich oraz przy ich wpłacie nie wystąpił istotny poziom błędu.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

Tradycyjne zasoby własne

4.13. Przeprowadzone przez Trybunał kontrole na miejscu potwierdziły, że badane systemy nadzoru i kontroli cel oraz księgowania tradycyjnych zasobów własnych na ogół funkcjonują dobrze.

⁽⁵⁾ Art. 4 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003: rozporządzenie DNB (Dz.U. L 181 z 19.7.2003, s. 1).

⁽⁶⁾ W Belgii, we Włoszech, w Luksemburgu i Polsce.

⁽⁷⁾ Jeżeli należności 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).

UWAGI TRYBUNAŁU

4.14. Jednakże podobnie jak w latach poprzednich w wyniku kontroli Trybunał wypunktował problemy mające wpływ na kwoty zapisane na kontach B. Choć problemów tych nie można uznać za istotne, wymagają one jednak naprawy. Są to:

- opóźnienia w nakładaniu i odzyskiwaniu należności, mimo iż organy celne ⁽⁸⁾ znały już ich wysokość oraz tożsamość dłużników, oraz
- brak krajowych instrukcji ⁽⁹⁾ w zakresie oszacowania kwoty długów, których odzyskanie jest mało prawdopodobne.

4.15. Ponadto we wcześniejszym sprawozdaniu rocznym ⁽¹⁰⁾ Trybunał odnotował, że częstotliwość bezpośrednich kontroli przywożonych towarów była bardzo niska. Komisja w odpowiedzi wyjaśniła, że niedostateczną liczbę tych kontroli rekompensują późniejsze „kontrole oparte na ustaleniach z audytu”. Jednakże w przypadku niektórych państw członkowskich Trybunał krytycznie ocenił częstotliwość tych kontroli opartych na kontrolach przeprowadzanych po odprawie towarów ⁽¹¹⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.14. W związku z tym, że wiele kont B jest często prowadzonych w skali lokalnej przez poszczególne urzędy celne oraz że konta te zawierają zazwyczaj złożone sprawy związane z dochodzeniem należności celnych po dokonaniu odprawy, przedmiotem kontroli Komisji w 2008 r., a także w 2009 r. było i jest sprawdzenie kont B. Zamiarem Komisji jest ustalenie indywidualnych błędów pojawiających się w tych kontach oraz wyeliminowanie ich. W rzeczywistości kontrola kont B była w minionych latach zagadnieniem stale pojawiającym się w kontrolach Komisji. Kontrole takie zostały przeprowadzone we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto w 2007 r. Komisja udostępniła państwom członkowskim szczegółowe wskazówki dotyczące kont B, zmierzając do zwiększenia świadomości państw członkowskich w zakresie poprawnego prowadzenia tych kont.

- Komisja będzie kontynuować prace dotyczące ustaleń z kontroli wraz z zainteresowanymi państwami członkowskimi. W przypadku opóźnienia w udostępnieniu zasobów własnych budżetowi UE Komisja wezwie do zapłacenia odsetek za zwłokę.
- W przypadku dwóch zainteresowanych państw członkowskich podjęte zostaną działania związane z zaleceniem Trybunału, aby stworzyć procedurę formalną.

4.15. Zgodnie z ramami prawnymi Wspólnoty państwa członkowskie we własnym zakresie ponoszą odpowiedzialność za zdefiniowanie własnych strategii kontrolnych, których celem jest zabezpieczenie interesów finansowych UE w obszarze tradycyjnych zasobów własnych. Główny punkt ciężkości wszystkich działań kontrolnych należy jednak położyć na faktyczne ryzyka, określone dzięki zastosowaniu odpowiednich metod analizy ryzyka. Przyczyni się to do osiągnięcia możliwie najlepszych wyników przy optymalnym wykorzystaniu zasobów. Należy skierować działania na podmioty gospodarcze i transakcje o wysokim poziomie ryzyka; jednocześnie należy w rozsądnym zakresie objąć kontrolą również podmioty gospodarcze średniej wielkości oraz o niskim poziomie ryzyka.

W roku 2009 r. Komisja przyjęła jako temat wiodący kontroli strategię kontrolne realizowane w poszczególnych państwach członkowskich na potrzeby tradycyjnych zasobów własnych. Podczas tych kontroli Komisja sprawdza stworzoną strategię kontroli, wykorzystanie analizy ryzyka na etapie formułowania programów kontroli, realizację programów kontroli oraz jakość kontroli dokonywanych po odprawie celnej.

⁽⁸⁾ Republika Czeska, Grecja i Niderlandy.

⁽⁹⁾ Republika Czeska i Grecja.

⁽¹⁰⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 4.18 (przypis 21).

⁽¹¹⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 3.15; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 4.22; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 4.18 (przypis 23) i sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 4.19.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.16. W 2008 r. najwyższy organ kontroli jednego z państw członkowskich opublikował sprawozdanie⁽¹²⁾, które zawierało ustalenia podobne do ustaleń Trybunału. W sprawozdaniu tym wypowiedziano się krytycznie na temat stosowanego w tym państwie członkowskim systemu kontroli przywożonych towarów, które podlegają ocenie. Podkreślono zwłaszcza, że:

- organowi celnemu wprawdzie udało się usprawnić wymianę handlową, ale musi on jeszcze uzyskać konieczne kompetencje i zasoby, które są mu niezbędne przy prowadzeniu kontroli dokumentów,
- mimo zwiększającej się liczby błędów stwierdzonych podczas kontroli opartych na kontrolach przeprowadzanych po odprawie towarów, nastąpił spadek liczby tych kontroli i ich nierówna jakość,
- istnieje potrzeba opracowania celów i standardów określających częstotliwość i jakość tych audytów w celu zapewnienia kontroli fiskalnej i integralności systemu.

Trybunał odnotowuje, że sprawozdania najwyższych organów kontroli stanowią dodatkowe narzędzie ochrony interesów finansowych Wspólnoty.

Zasoby własne oparte na VAT

4.17 Zastrzeżenie jest narzędziem umożliwiającym Komisji pozostawienie do korekty, po upływie określonego przepisami terminu czterech lat, budzących wątpliwości elementów składowych przez państwa członkowskie oświadczeń VAT. W roku 2008 zgłoszono 41 zastrzeżeń, a 15 wniesiono, podnosząc tym samym na koniec roku liczbę wniesionych zastrzeżeń do 163 (zob. **tabela 4.2**). 34 z nich odnoszą się do okresu sprzed roku 2000. Żadne spośród 15 zastrzeżeń wniesionych w 2008 r. nie odnosiło się do trzech najbardziej odległych lat: 1989, 1993 oraz 1995. Komisja w dalszym ciągu nie dysponuje skutecznym narzędziem gwarantującym przekazywanie przez państwa członkowskie na czas odpowiednich informacji, które umożliwiłyby jej zniesienie nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących zasobów własnych opartych na VAT.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.16. Komisja podniosła kwestię podobnych wyników uzyskanych w przedmiotowym państwie członkowskim w efekcie dwóch kontroli przeprowadzonych w 2006 r. oraz jednej kontroli przeprowadzonej w 2008 r. Prowadzone są dalsze działania w związku ze wspomnianymi wynikami. W ramach kontroli w 2009 r. sprawdzona zostanie cała strategia kontrolna przedmiotowego państwa członkowskiego. Na etapie tej kontroli uwzględnione zostaną ustalenia zawarte w sprawozdaniu najwyższego organu kontroli, w ramach kontroli sprawdzone zostanie, czy w związku ze wspomnianymi wynikami podjęte zostały środki zaradcze.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje działania krajowych organów kontroli, zwłaszcza w obszarze tradycyjnych zasobów własnych. Przeprowadzając swoje działania kontrolne, Komisja zasięga informacji w sprawozdaniach z kontroli realizowanych przez krajowe organy (jeżeli są one dostępne), tak aby uzupełnić swoją ocenę.

4.17. W 2008 r. Komisja podjęła nową inicjatywę w celu poprawy aktywnego zarządzania zastrzeżeniami, opierając się na szeregu obiektywnych kryteriów. Skutecznym narzędziem okazały się spotkania na poziomie kierowniczym między Komisją a państwami członkowskimi, które odbywają się w związku z powyższą tematyką. Nie tylko przyczyniają się one do ograniczania liczby zastrzeżeń określanych jako znaczące, przede wszystkim tych, które pozostają nieuregulowane przez okres ponad pięciu lat, lecz także sprzyjają lepszej wymianie informacji między Komisją a zainteresowanymi państwami członkowskimi. Uzyskane dotychczas wyniki mają znaczący wpływ na zastrzeżenia nierozstrzygnięte przez dłuższy okres i stanowią gwarancję kontynuacji tego nowego podejścia.

⁽¹²⁾ Narodowy Urząd Kontroli Zjednoczonego Królestwa: Urząd Przychodów i Ceł Jej Wysokości: The Control and Facilitation of Imports, 7 listopada 2008 r. (http://www.nao.org.uk/publications/0708/hmrc_import_control.aspx).

Tabela 4.2 - Zastrzeżenia dotyczące VAT na dzień 31.12.2008 r.

Państwa członkowskie	Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń na dzień 31.12.2007 r.	Zastrzeżenia zgłoszone w 2008 r.	Zastrzeżenia zniesione w 2008 r.	Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń na dzień 31.12.2008 r.	Najbardziej odległy rok, którego dotyczy zastrzeżenie
Belgia	8	0	0	8	1989
Dania	0	0	0	0	
Niemcy	18	0	0	18	1999
Grecja	10	0	0	10	1998
Hiszpania	6	1	4	3	2001
Francja	4	0	0	4	1993
Irlandia	12	5	1	16	1998
Włochy	14	3	3	14	1995
Luksemburg	1	2	1	2	2004
Niderlandy	2	3	0	5	2002
Austria	8	3	0	11	1995
Portugalia	7	2	0	9	1996
Finlandia	7	3	2	8	1995
Szwecja	9	0	0	9	1995
Zjednoczone Królestwo	5	1	2	4	1998
Cypr	3	0	0	3	2004
Republika Czeska	1	8	1	8	2004
Estonia	0	9	1	8	2004
Łotwa	1	1	0	2	2004
Litwa	2	0	0	2	2004
Węgry	5	0	0	5	2004
Malta	6	0	0	6	2004
Polska	3	0	0	3	2004
Słowacja	5	0	0	5	2004
Słowenia	0	0	0	0	
Bułgaria	0	0	0	0	
Rumunia	0	0	0	0	
Ogółem	137	41	15	163	
EU-15	111	23	13	121	
EU-10	26	18	2	42	

Źródło: Komisja Europejska.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Monitorowanie stosowania dyrektyw VAT

4.18. DG TAXUD odpowiada za zapewnienie właściwego stosowania dyrektyw VAT i powinna monitorować transpozycję oraz zgodność krajowych środków wykonawczych przyjętych w państwach członkowskich. W roku 2008 weszły w życie dwie dyrektywy VAT⁽¹³⁾. Jednakże DG TAXUD nie monitorowała wszystkich krajowych środków transpozycji dotyczących tych dwóch dyrektyw. Niepoprawna lub niekompletna transpozycja mogła mieć wpływ na pobraną kwotę VAT, a tym samym na kwotę wpłaconą w ramach zasobów własnych. Mogła ona też zakłócić funkcjonowanie jednolitego rynku.

4.19. Jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie nie wypełnia swoich zobowiązań określonych dyrektywą VAT, może wówczas wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości⁽¹⁴⁾. W 2008 r. były trzy takie przypadki⁽¹⁵⁾. W jednym z nich mogło dojść do zmniejszenia zasobów własnych opartych na VAT. W tym przypadku od zarejestrowania tej sprawy w centralnym rejestrze ewentualnych uchybień do wysłania wezwania do usunięcia uchybienia minęło ponad 20 miesięcy⁽¹⁶⁾, a z kolei do wniesienia przez Komisję skargi do Trybunału Sprawiedliwości w 2008 r. upłynęły przeszło cztery lata.

4.18. Komisja regularnie monitoruje ustawodawstwo obowiązujące w państwach członkowskich w obszarze VAT i podejmuje stosowne działania.

Jeżeli chodzi o dwie dyrektywy VAT, które weszły w życie w 2008 r., pierwsza z nich⁽¹⁾ daje państwom członkowskim możliwość przyjęcia krajowych przepisów zawierających odstępstwa od zwykłych zasad zawartych w dyrektywie VAT w celu zwalczania zjawiska oszustw podatkowych oraz unikania zobowiązań podatkowych, jednak ich do tego nie zobowiązuje. Środki te muszą zostać zgłoszone Komitetowi ds. VAT, a jeżeli zostaną przyjęte, będą w pozytywny sposób oddziaływać na zasoby własne VAT. Druga dyrektywa⁽²⁾ nie wprowadza zasadniczych zmian w istniejącym ustawodawstwie, zaś jej najistotniejsze uzupełnienia zostały w sposób wyczerpujący wyszczególnione w art. 412; zainteresowane państwa członkowskie odpowiednio się do nich zastosowały.

4.19. Komisja przyjmuje do wiadomości fakt, że wspomniana sprawa ciągnęła się wyjątkowo długo. Niemniej jednak jest to również sprawa szczególnie złożona.

Sytuacja prawna w państwach członkowskich jest nierzadko bardzo skomplikowana i złożona, a zatem wymaga gruntownej analizy. Komisja zwraca szczególną uwagę na przygotowanie spraw dotyczących interpretacji prawodawstwa regulującego opodatkowanie pośrednie.

Ponadto w minionym roku Komisja zmieniła swoje procedury. Ma to pozwolić na częstsze podejmowanie decyzji w celu ograniczenia opóźnień, które występowały w przypadkach, gdy zgłoszenie państwa członkowskiego otrzymywano tuż przed podjęciem kolejnego kroku proceduralnego, a także na rozpatrywanie sprawy natychmiast po zakończeniu analizy nowych informacji. W przypadkach, w których stwierdzono istnienie potencjalnego wpływu na tradycyjne zasoby własne, Komisja podejmuje odpowiednie środki, zgłaszając zastrzeżenia.

⁽¹³⁾ Dyrektywa Rady 2006/69/WE (Dz.U. L 221 z 12.8.2006, s. 9) oraz dyrektywa Rady 2006/112/WE (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1) (dyrektywa VAT).

⁽¹⁴⁾ Po zakończeniu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

⁽¹⁵⁾ Sprawa nr 2004/4282 (Finlandia), która mogła spowodować zmniejszenie zasobów własnych opartych na VAT; sprawy nr 2005/4756 (Zjednoczone Królestwo) i 2005/5051 (Francja), które nie miały wpływu na stan zasobów. Zob. **załącznik 4.2** dotyczący działań podjętych w związku z podobnymi uwagami z 2007 r.

⁽¹⁶⁾ Ostateczny termin wyznaczony przez Komisję wynosi 12 miesięcy (zob. COM(2002) 141).

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 2006/69/WE (Dz.U. L 221 z 12.8.2006, s. 9).

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 2006/112/WE (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1) (dyrektywa VAT).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Raport przewidziany w art. 12 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1553/89

4.20. Komisja przedstawiła w listopadzie 2008 r. szósty raport przewidziany w art. 12 ⁽¹⁷⁾, i, pomimo iż termin jego sporządzenia przypadał na koniec 2007 r. Podstawowym celem tego raportu jest umożliwienie Komisji oraz zainteresowanym państwom członkowskim rozważenia wszelkich możliwych ulepszeń, które pozwoliłyby na zwiększenie skuteczności stosowanych procedur związanych z prowadzeniem rejestru podatników oraz ustalania wysokości i poboru podatku VAT, jak również skuteczności systemów kontroli VAT.

4.21. W szóstym raporcie krytycznie oceniono wartość poprzednich raportów. W podsumowaniu stwierdzono, że władza budżetowa nie odniosła się do żadnego z problemów zgłoszonych w poprzednich raportach, ani też nie podjęła na ich temat dyskusji. Ponadto Komisja nie znalazła lub znalazła bardzo niewiele dowodów świadczących o sformułowaniu zaleceń, których bezpośrednim skutkiem byłoby wprowadzenie jakichś zmian w państwach członkowskich. Pobrany podatek VAT stanowi podstawę do obliczenia kwoty do zapłaty przez państwa członkowskie w ramach zasobów własnych opartych na VAT.

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

4.22. Po przekazaniu Komisji przez państwa członkowskie danych dotyczących DNB za rok 2008 Komitet DNB stwierdził, że - mimo istniejących w dalszym ciągu niezniesionych zastrzeżeń ⁽¹⁸⁾ - dane przekazane przez państwa członkowskie UE-15 należy uznać za odpowiednie do celów obliczenia zasobów własnych. Komitet DNB nie był jednak w stanie sformułować opinii na temat odnoszących się do państw UE-12 danych, co do których albo zgłoszono zastrzeżenia, albo które mogą jeszcze ulec zmianie, gdyż analiza wykazów DNB ⁽¹⁹⁾ jest nadal w toku (zob. pkt 4.25-4.26).

⁽¹⁷⁾ Zgodnie z art. 12 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 155 z 7.6.1989, s. 9), Komisja zobowiązana jest do przedłożenia co trzy lata Parlamentowi i Radzie raportu w sprawie stosowanych w państwach członkowskich procedur rejestrowania podatników oraz ustalania wysokości i poboru podatku VAT, jak również w sprawie form i wyników systemów kontroli VAT. Państwa członkowskie zobowiązane są przekazać Komisji wszystkie niezbędne informacje dotyczące tych procedur.

⁽¹⁸⁾ Art. 10 ust. 7 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 przewiduje, że po dniu 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. Kwestie te zwane są zastrzeżeniami.

⁽¹⁹⁾ Zgodnie z art. 3 rozporządzenia DNB państwa członkowskie dostarczają Komisji (Eurostat) wykaz procedur i podstawowych statystyk wykorzystywanych do obliczania DNB i jego składników zgodnie z ESA 95.

4.20. Opóźnienie w sporządzeniu raportu spowodowane było opóźnieniami w przedkładaniu danych przez niektóre państwa członkowskie oraz koniecznością strategicznego rozważenia jego treści.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kompilacja rachunków narodowych w państwach członkowskich

4.23. Trybunał zbadał w czterech państwach członkowskich kluczowe elementy systemów nadzoru i kontroli, na których oparty jest proces kompilacji danych DNB zgłoszonych w roku 2008, i wskazał uchybienia w dokumentacji procedur przygotowywania tych danych. Trybunał ustalił także, że kontrole jakości danych statystycznych nie były systematycznie dokumentowane oraz że nie zawsze przeprowadzano ocenę systemów leżących u podstaw opracowywania danych statystycznych.

4.24. Trybunał podtrzymuje swoją opinię⁽²⁰⁾, że różnice występujące w systemach nadzoru i kontroli krajowych urzędów statystycznych mogą negatywnie wpłynąć na porównywalność, wiarygodność i kompletność rachunków narodowych.

4.23. Komisja przyjęła do wiadomości fakt istnienia słabych punktów w związku z dokumentacją oraz ewaluacją, które zostały wskazane przez Trybunał w odniesieniu do systemów nadzoru oraz kontroli w czterech państwach członkowskich. Komisja uwzględni powyższe uwagi na etapie swoich prac weryfikacyjnych dotyczących DNB we wspomnianych krajach.

4.24. Komisja uważa, że wiarygodność rachunków narodowych jest w pierwszym rzędzie uzależniona od szczegółowych źródeł i metod statystycznych, które są stosowane, i opiera swoje podejście w zakresie autoryzacji DNB na ich weryfikacji i ulepszeniu. Dobrze zaprojektowane systemy nadzoru i kontroli w krajowych urzędach statystycznych państw członkowskich mogą pomóc w określeniu ryzyka występowania błędów i jego zminimalizowaniu.

Komisja uwzględniła uwagi Trybunału dotyczące systemów nadzoru i kontroli. W szczególności Komitet DNB przedyskutował systemy nadzoru i kontroli po 2006 r. Do zaktualizowanego kwestionariusza oceny wykazów DNB Komisji (dokument GNIC/081 z kwietnia 2007 r.) wprowadzono szczegółowe pytania nr 3 i 4 w sprawie opisu i oceny systemów nadzoru i kontroli. W oparciu o zaktualizowane wytyczne w sprawie wykazów DNB wymagany jest bardziej szczegółowy opis procedur państw członkowskich. Komisja będzie w dalszym ciągu wspierać wymianę najlepszych sposobów postępowania między krajami, w szczególności zorganizuje w grudniu 2009 r. seminarium poświęcone tej tematyce.

Zastrzeżenia ogólne i szczegółowe

4.25. Istniejące pod koniec 2008 r. zastrzeżenia ogólne⁽²¹⁾ co do danych DNB państw członkowskich UE-15 dotyczą okresu 2002–2004, a ich rozstrzygnięcie zależy od oczekiwanej analizy zaktualizowanych wykazów DNB. Zastrzeżenia ogólne dotyczące państw członkowskich UE-10 zgłoszono w czerwcu 2008 r. odnośnie do danych DNB za lata 2004–2006.

4.26. Na początku 2008 r. było 25 nierozstrzygniętych zastrzeżeń szczegółowych⁽²²⁾ odnoszących się do danych DNB za okres od 1995 do 2001 r. W 2008 r. Komisja wniosła 15 zastrzeżeń, co oznacza, że pod koniec roku istniało jeszcze 10 zastrzeżeń⁽²³⁾.

4.26. W lipcu 2009 r. zniesiono sześć szczegółowych zastrzeżeń, co pozostawia cztery zastrzeżenia na dzień 10 lipca 2009 r.

⁽²⁰⁾ Zob. pkt 3.47–3.49 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004. Zob. pkt 4.23–4.25 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2005.

⁽²¹⁾ Ogólne zastrzeżenie odnosi się do wszystkich danych pochodzących z danego państwa członkowskiego.

⁽²²⁾ Zastrzeżenie szczegółowe dotyczy konkretnych pozycji w wykazie DNB.

⁽²³⁾ Te nierozstrzygnięte zastrzeżenia dotyczą Grecji i Zjednoczonego Królestwa, a wynikają albo z szacunków opartych na nieaktualnych źródłach, albo z kwestii związanych z metodyką lub sposobem kompilowania danych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.27. Przeprowadzone przez Trybunał na miejscu badanie dokumentacji dostarczonej przez krajowy urząd statystyczny wykazało, że w odniesieniu do dwóch zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję w 2008 r. nie wszystkie informacje, na podstawie których dokonano poprawek w obliczeniach zasobów własnych opartych na DNB, były dostępne. W jednym przypadku ocena eksperta wykorzystana do oszacowania pewnego elementu rachunków narodowych nie została udokumentowana, a w innym przypadku dane dostarczone Komisji nie były w pełni poparte statystykami, co uniemożliwiło ukończenie ścieżki audytu. Jeśli chodzi o rok 2007⁽²⁴⁾, trybunał ustalił, że działania Komisji prowadzące do zgłoszenia zastrzeżeń nie obejmowały ani kontroli dokumentacji mających na celu potwierdzenie poprawności danych przekazanych przez państwa członkowskie poprzez dokonanie porównań z innymi źródłami, ani kontroli na miejscu mających na celu potwierdzenie skorygowanych zagregowanych kwot na rachunkach narodowych.

Weryfikacja wykazów DNB w państwach członkowskich

4.28. Do końca 2008 r. Komisja otrzymała uaktualnione lub nowe wykazy DNB⁽²⁵⁾ i przeprowadziła wizyty kontrolne w 16 państwach członkowskich. W sześciu przypadkach przeprowadzono bezpośrednią weryfikację zagregowanych kwot DNB. Jednakże ze względu na brak zatwierdzonych wewnętrznych wytycznych dotyczących realizacji tego podejścia kontrolnego, takich jak kryteria wyboru elementów DNB, które należy sprawdzić, istnieje ryzyko, że bezpośrednia weryfikacja nie była w tych państwach przeprowadzana w sposób spójny. Ponadto Komisja nie oceniła jeszcze systemów nadzoru i kontroli stosowanych w krajowych urzędach statystycznych przy kompilacji rachunków narodowych.

WNIOSKI I ZALECENIA

4.29. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że:

- w deklaracjach państw członkowskich oraz ich wpłatach tradycyjnych zasobów własnych,
- we wkładach państw członkowskich wyliczonych przez Komisję na podstawie przekazanych przez te państwa danych VAT i DNB, jak również
- w innych rodzajach dochodów,

za rok zakończony 31 grudnia 2008 r. nie wystąpił istotny poziom błędów.

4.27. Komisja uważa, że przeprowadzone przez nią w 2008 r. kontrole dokumentów dostarczyły wystarczających informacji na potrzeby zgłoszenia dwóch wspomnianych zastrzeżeń, przy uwzględnieniu faktu, iż przedmiotowe kwoty nie były znaczące. Wspomniane kontrole dokumentów obejmowały uwzględnienie oceny eksperta w jednym przypadku oraz kontrolę spójności w drugim przypadku. W przypadkach, w których zgłoszono zastrzeżenia, dokonane przez Komisję kontrole dokumentów nie wykazały konieczności przeprowadzenia kontroli na miejscu, nie wykazały też potrzeby porównania z innymi źródłami lub statystykami stanowiącymi podstawę dokumentacji. Komisja będzie kontynuować wysiłki zmierzające do dalszej poprawy dokumentacji wykorzystanej w przeprowadzonych przez nią kontrolach.

4.28. Komisja rozpoczęła stosowanie bezpośrednich weryfikacji w 2007 r. W oparciu o te doświadczenia oraz szczegółową wiedzę fachową, którą dysponują jej pracownicy, sporządzono projekt wytycznych i we wrześniu 2008 r. udostępniono go pracownikom. W kwietniu 2009 r. wytyczne te zostały przedyskutowane i przyjęte przez Komitet DNB. Biorąc pod uwagę specyfikę źródeł rachunków narodowych oraz metod wykorzystywanych w poszczególnych państwach członkowskich, podejście polegające na bezpośredniej weryfikacji może być realizowane jedynie w sposób dostosowany do sytuacji poszczególnych krajów. W oparciu o szczegółową wiedzę fachową swoich zatrudnionych w tym obszarze pracowników Komisja nie stwierdziła braku spójności w sposobie realizacji bezpośredniej weryfikacji. Komisja prowadzi nieustanną ocenę źródeł statystycznych oraz metod stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich, na których opiera się jej podejście bezpośredniej weryfikacji. Komisja dokonuje oceny systemów nadzoru i kontroli w krajowych urzędach statystycznych w sposób opisany w odpowiedzi na pkt 4.24.

⁽²⁴⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 4.35.

⁽²⁵⁾ Z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii, dla których obowiązującym terminem jest 31.12.2009 r. Luksemburg i Austria nie przekazały jeszcze swoich tabel procesu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.30. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli skutecznie gwarantują prawidłowość dochodów (zob. **załącznik 4.1**). Trybunał zwraca jednak uwagę na uchybienia, które-choć nie są istotne z punktu widzenia skuteczności systemów jako całości-wymagają podjęcia działań przedstawionych poniżej.

Tradycyjne zasoby własne

4.31. Kontrole Trybunału w dalszym ciągu ujawniają problemy związane z korzystaniem z kont B i w związku z tym Trybunał zaleca, aby Komisja nadal starała się zapewnić prawidłowe ich wykorzystywanie i nadzór nad nakładaniem i odzyskiwaniem należności (zob. pkt 4.14).

4.32. Ze względu na niedociągnięcia strategii kontroli, na które zwracano uwagę w poprzednich sprawozdaniach rocznych, Trybunał zaleca, aby Komisja wzięła pod uwagę te ustalenia w kontekście prowadzonych przez siebie inspekcji w państwach członkowskich. W szczególności Komisja powinna zadbać o właściwą równowagę pomiędzy bezpośrednimi kontrolami przywożonych towarów a przeprowadzanymi po odprawie kontrolami podmiotów gospodarczych. Kontrole te powinny odbywać się z właściwą częstotliwością oraz powinny charakteryzować się odpowiednią jakością, aby mogły chronić interesy finansowe Wspólnoty (zob. pkt 4.15-4.16).

Zasoby własne oparte na VAT

4.33. Komisja nadal nie dysponuje skutecznymi środkami gwarantującymi, że państwa członkowskie w stosownym terminie dostarczają odpowiednie informacje, które pozwoliłyby jej znieść nierozstrzygnięte zastrzeżenia dotyczące zasobów własnych opartych na VAT. Trybunał zaleca, aby Komisja nadal podejmowała starania⁽²⁶⁾ w celu znalezienia, w porozumieniu z zainteresowanymi państwami członkowskimi, rozwiązania tego problemu, co umożliwiłoby jak najszybsze zniesienie tych zastrzeżeń oraz wprowadzenie koniecznych poprawek do baz danych VAT w państwach członkowskich (zob. pkt 4.17).

4.31. Konta B uzasadniają nieustanne kontrole; Komisja będzie zatem kontynuować swoje działania polegające na weryfikowaniu, czy państwa członkowskie w poprawny sposób prowadzą te konta. Komisja zajmie się słabymi punktami, których istnienie stwierdził Trybunał w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich; w stosownych przypadkach Komisja podejmie działania w celu odzyskania wszelkich kwot zasobów własnych lub należnych odsetek.

4.32. W ciągu realizowanych w 2009 r. kontroli tradycyjnych zasobów własnych sprawdzane są – jako całość – strategie przeprowadzania inspekcji celnych w poszczególnych państwach członkowskich; celem jest dopilnowanie, aby inspekcje przeprowadzane przez organy celne poszczególnych państw były wydajne i skuteczne oraz służyły ochronie interesów finansowych Wspólnoty.

4.33. Komisja wprowadziła niedawno spotkania na szczeblu kierowniczym jako wydajne i skuteczne narzędzie służące podjęciu kwestii zastrzeżeń, które zasługują na szczególną uwagę. Do tej pory odbyły się cztery takie spotkania, a kolejne są w planach. Wyniki (zniesiono 15 zastrzeżeń) będą miały znaczący wpływ na liczbę zastrzeżeń nierozstrzygniętych przez długi okres, poczynwszy od 2009 r., i stanowią uzasadnienie dla kontynuacji tej strategii, która ma również pozytywny efekt uboczny w postaci zwiększonej skuteczności w obszarze przepływu komunikacji między państwami członkowskimi a Komisją.

⁽²⁶⁾ Rada w swoim zaleceniu w sprawie udzielenia absolutorium za rok 2007 ponownie zwróciła się do Komisji z apelem, aby ta, we współpracy z państwami członkowskimi, nadal dążyła do zagwarantowania znoszenia zastrzeżeń w rozsądnym terminie.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.34. W odniesieniu do raportu przewidzianego w art. 12, Trybunał zaleca, aby Komisja podczas swoich wizyt kontrolnych sprawdzała wiarygodność stwierdzeń zawartych w informacjach przekazanych jej przez państwa członkowskie. Raport ten mógłby przyczynić się do zagwarantowania faktycznego poboru pełnej kwoty należnego podatku VAT. Pobrany podatek VAT stanowi podstawę do obliczenia kwoty do zapłaty przez państwa członkowskie w ramach zasobów własnych opartych na VAT (zob. pkt 4.21). W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w sprawie nr C 132/06 ⁽²⁷⁾ kwestia ta nabiera jeszcze większej wagi.

Zasoby własne oparte na DNB

4.35. Komisja zniosła w 2008 r. 15 zastrzeżeń szczegółowych, nie przeprowadzwszy uprzednio ani kontroli dokumentów w celu potwierdzenia poprawności informacji przekazanych jej przez państwa członkowskie, ani też wizyt kontrolnych na miejscu w celu dokonania bezpośredniej weryfikacji (zob. pkt 4.27). W opinii Trybunału przeprowadzone przez Komisję prace kontrolne nie zawsze pozwalały uzyskać wystarczającą pewność co do poprawności skorygowanych danych.

4.36. Zgodnie z zaleceniem Trybunału Komisja powinna opracować i stosować szczegółowe zasady regulujące badanie wykazów DNB (zob. pkt 4.28). Badanie takie objęłoby weryfikacje bezpośrednie przy jednoczesnym uwzględnieniu ryzyka związanego z kompilacją rachunków narodowych, oceny systemów nadzoru i kontroli stosowanych w krajowych urzędach statystycznych oraz zasady optymalizacji kosztów i korzyści.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.34. Prawodawstwo Wspólnoty nie nadaje Komisji – na potrzeby własnych zasobów VAT – żadnej mocy prawnej umożliwiającej ustalanie wysokości podatku VAT, który nie został pobrany w wyniku uchylania się indywidualnych podatników od jego zapłaty. Działalność kontrolna Komisji skupia się na dopilnowaniu, aby wpływy z podatku VAT, które zostały faktycznie pobrane w danym roku kalendarzowym, zostały poprawnie zgłoszone, a także na sprawdzeniu poprawności i kompletności pozostałych danych, które są dostarczane przez państwa członkowskie w ich rocznych deklaracjach VAT. Komisja monitoruje wpływ, jaki niezastosowanie wspólnotowych dyrektyw VAT mogłoby mieć na własne zasoby VAT; podejmie ona środki zaradcze w celu zagwarantowania korekty krajowej stopy VAT, tak aby zawierała ona przewidzianą kwotę VAT oraz – w stosownych przypadkach – naliczone odsetki.

4.35. Jeżeli chodzi o zniesione zastrzeżenia, kontrole dokumentów przeprowadzone przez Komisję w 2008 r. i służące weryfikacji informacji przekazanych przez państwa członkowskie nie wykazały ani konieczności przeprowadzenia wizyt kontrolnych na miejscu w celu dokonania bezpośredniej weryfikacji, ani też konieczności dalszych analiz. Komisja jest zdania, że dostarczone informacje były wystarczające dla zniesienia zastrzeżeń (zob. również odpowiedź na pkt 4.27). Komisja będzie kontynuować wysiłki zmierzające do dalszej poprawy dokumentacji kontroli, które zostały przez nią zrealizowane.

4.36. Komisja stworzyła pełne ramy na potrzeby zatwierdzania DNB, które opierają się głównie na weryfikacji oraz poprawie wiarygodności i adekwatności źródeł oraz metod wykorzystanych do kompilacji danych dotyczących DNB i ich zgodności z Europejskim Systemem Rachunków, z uwzględnieniem analizy ryzyka. Komisja uważa, że takie podejście jest niezbędne w celu dokonania ustaleń odnośnie do wiarygodności, porównywalności i kompletności DNB zgodnie z postanowieniami rozporządzenia w sprawie DNB (włącznie z zasadą optymalizacji kosztów i korzyści). Ponadto w 2007 r. Komisja rozpoczęła stosowanie bezpośrednich weryfikacji (zob. odpowiedź na pkt 4.28). Jeżeli chodzi o krajowe systemy nadzoru i kontroli, Komisja uwzględniła uwagi Trybunału, w szczególności zaś promuje definiowanie oraz wymianę najlepszych sposobów postępowania, w sposób opisany w odpowiedzi na pkt 4.24.

⁽²⁷⁾ Wyrok ten (pkt 37-39) stanowi, że „z art. 2 i art. 22 szóstej dyrektywy oraz z art. 10 WE wynika, że każde państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia wszelkich legislacyjnych i administracyjnych kroków mogących zapewnić pełny pobór podatku VAT na swoim terytorium”. Państwom członkowskim przysługuje „pewna swoboda w zakresie między innymi sposobu korzystania ze środków, którymi dysponują. Ta swoboda ograniczona jest jednak obowiązkami zagwarantowania skutecznego poboru środków Wspólnoty i nieutworzenia istotnych różnic co do sposobu traktowania podatników, czy to w jednym z państw członkowskich, czy to we wszystkich tych państwach. (...) Wszystkie działania państw członkowskich podejmowane w zakresie poboru podatku VAT muszą być zgodne z tą zasadą”.

ZAŁĄCZNIK 4.1

WYNIKI TESTÓW

CZĘŚĆ 1: NAJWAŻNIEJSZE CECHY BADANIA PRÓBY TRANSAKCI

1.1 — Liczebność próby (dochodów na poziomie Komisji)

Rok	Liczba zbadanych transakcji (*)
2008	60
2007	66

1.2 — Struktura próby (dochodów na poziomie Komisji)

Odsetek zbadanych transakcji	2008			
	TZW (*)	VAT/DNB	Inne	Ogółem
Nakazy odzyskania środków	10 %	78 %	12 %	100 %

(*) Przeprowadzone prace obejmowały sprawdzenie kompilacji miesięcznych deklaracji oraz rejestrów księgowych w odpowiednich państwach członkowskich. W każdym z trzech skontrolowanych państw członkowskich przeprowadzono dodatkowe badanie losowo dobranej próby 30 zgłoszeń przywozowych (zob. pkt 4.5).

CZĘŚĆ 2: OGÓLNA OCENA SYSTEMÓW NADZORU I KONTROLI

2.1 — Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

Rodzaj dochodów	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej (Komisja)				Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w ramach krajowego dozoru celnego / kompilacji rachunków narodowych w skontrolowanych państwach członkowskich	Ocena ogólna
	Kontrole Komisji w państwach członkowskich	Przeprowadzone przez Komisję kontrole dokumentacji	Zarządzanie dochodami	Zarządzanie zastrzeżeniami		
TZW				nd.	(2)	
VAT					nd.	
DNB				(1)		

(1) Prace przeprowadzane przez Komisję mające na celu zniesienie zastrzeżeń nie zawsze pozwalały uzyskać wystarczającą pewność co do poprawności skorygowanych danych (zob. pkt 4.27-4.35).

(2) W przypadku TZW istnieje ryzyko, że liczba kontroli bezpośrednich przywożonych towarów jest zbyt niska, a kontrole przeprowadzane po odprawie tego nie rekompensują (zob. pkt 4.15-4.16).

Ocena ogólna (*)	2008	2007

(*) Zob. ograniczenie zakresu, o którym mowa w pkt 4.4 i 4.7 (pkt 4.4 i 4.9 odnośnie do 2007 r.).

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
nd.	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z POPRZEDNIMI UWAGAMI NA TEMAT DAS

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
Tradycyjne zasoby własne: ewentualne należności przedmiotem rozmów między Komisją a Niemcami			
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 ewentualnych należności w wysokości 22,7 mln euro.	W latach 2007 i 2008 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 w odniesieniu do lat 2005 i 2006 oraz o wykorzystanie tych danych do oceny stopnia pewności, z jaką można stwierdzić, które z tych kwot będą mogły zostać ostatecznie odzyskane.	Należy w krótkim czasie określić ostateczną kwotę do odzyskania w celu definitywnego zamknięcia tej kwestii.	Podczas posiedzenia Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych w grudniu 2008 r. przedmiotem rozmów było sprawozdanie Komisji z kontroli w 2007 r. dotyczące tego złożonego zagadnienia. W celu podjęcia działań Komisja musiała zwrócić się z prośbą o dalsze wyjaśnienia dotyczące niewielkiej części przedmiotowych transakcji. Komisja oczekuje, że po otrzymaniu odpowiedzi będzie mogła wyciągnąć ostateczne wnioski.
Zasoby własne oparte na VAT: opóźnienia związane z postępowaniem o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego			
W swoim sprawozdaniu za rok budżetowy 2007 Trybunał zauważył, że żadna z trzech spraw z lat 2003-2005 (z których jedna miała wpływ na stan zasobów własnych) nie została do końca 2007 r. wniesiona do Trybunału Sprawiedliwości, mimo iż stosowne decyzje podjęto w czerwcu 2007 r. (zob. pkt 4.24).	Sprawy te ostatecznie zostały wniesione do Trybunału Sprawiedliwości w kwietniu, czerwcu i listopadzie 2008 r.	Trybunał raz jeszcze podkreśla, że Komisja powinna skrócić czas trwania procedury w podobnych przypadkach, a także przyspieszyć postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby wnoszenie spraw do Trybunału Sprawiedliwości następowało w wymaganym terminie.	W minionym roku Komisja zmieniła 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. W przypadkach, w których stwierdzono istnienie potencjalnego wpływu na tradycyjne zasoby własne, Komisja podejmuje odpowiednie środki, zgłaszając zastrzeżenia. Sytuacja prawna w państwach członkowskich jest nierzadko bardzo skomplikowana i złożona, a zatem wymaga gruntownej analizy. Komisja zwraca szczególną uwagę na przygotowanie spraw dotyczących interpretacji prawodawstwa regulującego opodatkowanie pośrednie.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
Zasoby własne oparte na DNB: polityka korygowania danych (w tym monitorowanie korekty greckiej)			
W swoim sprawozdaniu rocznym za rok 2006 Trybunał zgłosił uwagi do korekty wprowadzonej do DNB Grecji (pkt 4.24-4.26) i w pkt 4.32 zalecił, aby Komisja w szczególności: a) ustaliła 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, 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. W sprawozdaniu za rok budżetowy 2007 Trybunał zwrócił uwagę na postępy poczynione przez Komisję i na konieczne dodatkowe działania, które muszą być prowadzone we współpracy z państwami członkowskimi w celu realizacji wyżej wymienionych zaleceń (pkt 4.28-4.32 oraz załącznik 4.2).	(a) Po otrzymaniu pierwszych pism zapowiadających wprowadzenie istotnych korekt przez państwa członkowskie Komisja wprowadziła system monitorowania stosowania wytycznych zaproponowanych przez Komitet ds. Statystyki Walutowej, Finansowej i Bilansu Płatniczego. (b) Podczas posiedzenia Komitetu w lipcu 2008 r. Eurostat wystąpił z wnioskiem w sprawie zharmonizowanej polityki korygowania danych dotyczących rachunków narodowych na szczeblu europejskim. We wniosku zawarł najważniejsze aspekty, które trzeba będzie przemyśleć i przeanalizować podczas ustanawiania wspólnej polityki korygowania danych. Podczas spotkania Komitetu w lutym 2009 r. Eurostat, na podstawie kwestionariuszy, na które odpowiedziało 17 państw członkowskich, przedstawił wyniki pierwszego przeglądu krajowych praktyk w zakresie korygowania danych przy okazji kompilacji rachunków narodowych. (c) W 2008 r. Grecja przesłała wypełniony kwestionariusz PNB/DNB oraz sprawozdanie na temat jakości. Ze względu na ciągle niezakończoną weryfikację stosownych obliczeń, Komisja do końca 2008 r. nie zniosła siedmiu zastrzeżeń szczegółowych zgłoszonych w odniesieniu do danych DNB za okres 1995-2001.	(a) System monitoringu wprowadzony przez Komisję powinien zostać poddany ocenie niezwłocznie po zakończeniu wszystkich etapów procesu komunikacji oraz po dokonaniu pierwszych istotnych korekt w rachunkach narodowych. (b) Pomimo osiągniętych postępów, konieczne są dalsze prace Komisji i państw członkowskich w celu wdrożenia w Unii Europejskiej wspólnej polityki korygowania danych. (c) Komisja powinna w 2009 r. zakończyć weryfikację danych DNB Grecji we współpracy z władzami greckimi, aby móc znieść nierozstrzygnięte jak dotąd zastrzeżenia szczegółowe.	(a) Komisja nieustannie monitoruje stosowanie wytycznych CMFB, przede wszystkim poprzez przypominanie państwom członkowskim o istnieniu tych wytycznych podczas posiedzeń Komitetu DNB. Osiągnięte dotychczas wyniki są pozytywne, tym samym wskazują na potrzebę kontynuowania tego podejścia. Uwzględniając uwagi Trybunału, Komisja dokona również ogólnej oceny systemu monitoringu, po tym jak dokonane zostaną pierwsze istotne korekty w rachunkach narodowych. (b) Komisja, uwzględniając uwagi Trybunału, kontynuuje współpracę i rozmowy z państwami członkowskimi w celu wdrożenia wspólnej polityki korygowania danych w UE. (c) W lipcu 2009 r. zniesiono sześć spośród siedmiu zastrzeżeń. Komisja kontynuuje swoją współpracę z władzami greckimi, aby móc znieść ostatnie zastrzeżenie szczegółowe.

ROZDZIAŁ 5

Rolnictwo i zasoby naturalne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	5.1–5.12
Charakterystyka grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne”	5.3–5.9
Zakres kontroli	5.10–5.12
Prawidłowość transakcji	5.13–5.26
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	5.16–5.22
Środowisko, rybołówstwo i gospodarka morska oraz ochrona zdrowia i konsumentów	5.23–5.26
Skuteczność systemów	5.27–5.61
Obszar polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”	5.27–5.59
Systemy dotyczące prawidłowości transakcji	5.27–5.52
Systemy dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych	5.53–5.59
Obszary polityki: „Środowisko”, „Rybołówstwo i gospodarka morska” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów”	5.60–5.61
Wnioski i zalecenia	5.62–5.67

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę dotyczącą 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”. Szczegółowe informacje na temat działań objętych kontrolą, wydatków za badany rok oraz trybu zarządzania przedstawiono w **tabeli 5.1**.

Tabela 5.1 — Rolnictwo i zasoby naturalne – podział płatności według obszarów polityki

(w mln EUR)

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2008	Tryb zarządzania budżetem
5	Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	124	Bezpośrednie scentralizowane
		Interwencje na rynkach rolnych	5 442	Dzielone
		Pomoc bezpośrednia	37 569	Dzielone
		Rozwój obszarów wiejskich	10 527	Dzielone
		Środki przedakcesyjne	144	Dzielone
		Inne	– 3	Dzielone
		53 803		
7	Środowisko	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	82	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	182	Bezpośrednie scentralizowane/pośrednie scentralizowane
		264		
11	Rybołówstwo i gospodarka morską	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	38	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	841	Scentralizowane/dzielone
		879		
17	Ochrona zdrowia i konsumentów	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	102	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	413	Bezpośrednie scentralizowane/pośrednie scentralizowane
		515		
Wydatki administracyjne ogółem			346	
Wydatki operacyjne ogółem			55 115	
Płatności za rok ogółem			55 461	
Zobowiązania za rok ogółem			59 964	

Źródło: Sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2008, załącznik B.

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 11.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

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, polegającego na powierzaniu zadań w zakresie wykonania budżetu państwom członkowskim. W przypadku pozostałych obszarów środki budżetowe są wydawane w ramach zarządzania bezpośredniego prowadzonego przez Komisję, z wyjątkiem Europejskiego Funduszu Rybackiego, który podlega zasadom zarządzania dzielonego na podstawie programów wieloletnich.

Charakterystyka grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne”

5.3. Wydatki na wspólną politykę rolną są finansowane z budżetu Wspólnoty głównie za pomocą dwóch funduszy ⁽¹⁾: Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), przeznaczonego na finansowanie środków rynkowych i pomocy bezpośredniej, oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), przeznaczonego na finansowanie programów rozwoju obszarów wiejskich.

5.4. Główne działania finansowane z EFRG to:

- system pomocy bezpośredniej „system płatności jednolitej” (SPJ): 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 ⁽²⁾. Każde uprawnienie do płatności, w połączeniu z jednym hektarem kwalifikujących się gruntów ⁽³⁾ zadeklarowanych przez rolnika, stanowi podstawę otrzymania jednej płatności w ramach SPJ. Znaczenie SPJ stopniowo wzrasta i w 2008 r. wydatki w ramach tego systemu wyniosły 28 234 mln euro,

⁽¹⁾ Rozporządzenie 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).

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ „Kwalifikujący się hektar” oznacza grunty rolne gospodarstwa obejmujące grunty orne i trwałe pastwiska, z wyjątkiem powierzchni pod uprawami trwałymi, lasami oraz powierzchniami wykorzystywanych do celów nierolniczych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- system pomocy bezpośredniej „system jednolitej płatności obszarowej” (JPO): dotyczy on wypłaty jednolitych kwot na jeden kwalifikujący się hektar gruntów rolnych. Kwalifikujące się hektary są definiowane jako grunty rolne, które były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej w dniu 30 czerwca 2003 r.⁽⁴⁾. Główna różnica między JPO a SPJ polega na tym, że w ramach tego pierwszego systemu nie zostały ustalone „uprawnienia do płatności”. System JPO jest obecnie stosowany w dziesięciu nowych państwach członkowskich⁽⁵⁾ i w 2008 r. wydatki w jego ramach wyniosły 2 974 mln euro,
- inne systemy pomocy bezpośredniej (płatności bezpośrednie powiązane z wielkością produkcji)⁽⁶⁾: wydatki w ich ramach wyniosły 6 361 mln euro,
- *działania interwencyjne na rynkach rolnych*: podstawowe działania to składowanie interwencyjne i refundacje wywozowe. Wydatki w ostatnich latach spadły ze względu na wybory dokonane w ramach realizowanej polityki w kontekście ostatnich reform WPR oraz ze względu na panujące warunki rynkowe (5 442 mln euro).

5.5. Do otrzymania pomocy bezpośredniej UE kwalifikują się wyłącznie rolnicy. Rolnik oznacza osobę fizyczną lub prawną, która prowadzi działalność rolniczą. Działalność rolnicza oznacza produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

5.6. Zgodnie z przepisami UE państwa członkowskie definiują wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie ram ustanowionych na mocy przepisów UE. W odniesieniu do użytków zielonych w normach ustanowionych przepisami UE przewidziano istnienie minimalnych wymogów dotyczących obsady zwierząt lub odpowiednich systemów pozwalających zapewnić minimalny poziom utrzymania oraz uniknąć niszczenia siedlisk.

5.6. W ramach oceny stanu WPR postanowiono, że od dnia 1 stycznia 2009 r. określanie obsady zwierząt gospodarskich staje się nieobowiązkowe.

⁽⁴⁾ W przypadku Bułgarii i Rumunii kwalifikowalna powierzchnia obejmuje grunty rolne wykorzystywane rolniczo, utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnie z wymogami krajowymi.

⁽⁵⁾ Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Rumunia i Słowacja.

⁽⁶⁾ W związku z wprowadzeniem SPJ większość rolników otrzymuje płatności bez względu na wielkość rzeczywistej produkcji. Niemniej jednak pewne programy pomocowe pozostają lub mogą zostać powiązane z wielkością produkcji, aby uniknąć zaniechania produkcji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.7. Wymóg utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska jest ustanowiony w kontekście zasady współzależności, która dotyczy zarówno SPJ, jak i JPO. W przypadku niezastosowania się do wymogów dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, w myśl zasady współzależności zmniejsza się lub anuluje kwotę pomocy bezpośredniej ⁽⁷⁾.

5.8. Z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) finansowane są wydatki na *rozwój obszarów wiejskich*, które obejmują wiele działań, takich jak programy rolnośrodowiskowe, wyrównania za gospodarowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach, inwestycje w gospodarstwach rolnych oraz inwestycje infrastrukturalne na obszarach wiejskich (10 527 mln euro).

5.9. „Środowisko”, „Rybołówstwo i gospodarka morska” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów” to obszary, którymi Komisja zarządza w ramach odrębnych systemów kontroli. Systemy te obejmują działania na rzecz zdrowia publicznego, środowiska, dobrostanu zwierząt, ochrony konsumentów, jak również międzynarodowe umowy w sprawie rybołówstwa oraz Europejski Fundusz Rybacki (1 658 mln euro).

Zakres kontroli

5.10. Aby uzyskać wystarczającą pewność co do prawidłowości *transakcji* leżących u podstaw rozliczeń UE, Trybunał zbadał pojedynczą statystycznie dobraną reprezentatywną próbę 204 transakcji spośród całości wydatków omawianych w niniejszym rozdziale (zob. pkt 5.1) oraz ocenił systemy nadzoru i kontroli. Zakres kontroli oraz metodykę DAS przedstawiono w rozdziale 1.

5.11. Odnosnie do *systemów nadzoru i kontroli*, Trybunał zbadał wiarygodność systemów stosowanych w odniesieniu do wniosków składanych w ramach EFRG w wybranych agencjach płatniczych w czterech państwach członkowskich stosujących system jednolitej płatności obszarowej (JPO) – w Bułgarii, Estonii, Polsce i Rumunii – oraz w czterech państwach członkowskich stosujących system płatności jednolitej (SPJ): w Belgii (Walonia), Hiszpanii (Katalonia), Słowenii i Zjednoczonym Królestwie (Szkocja). Należy zwrócić uwagę, że w przypadku Bułgarii i Rumunii rok 2008 był pierwszym pełnym rokiem stosowania systemu JPO w rolnictwie. W odniesieniu do wydatków na *rozwój obszarów wiejskich* Trybunał sprawdził systemy nadzoru i kontroli w Republice Czeskiej, Irlandii, Grecji, Hiszpanii, we Włoszech, na Węgrzech i w Portugalii. Trybunał skontrolował również systemy nadzoru i kontroli w zakresie Europejskiego Funduszu Rybackiego.

⁽⁷⁾ Art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 270 z 21.10.2003, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.12. Ponadto Trybunał dokonał przeglądu 62 poświadczeń i sprawozdań wydanych przez jednostki certyfikujące w odniesieniu do 57 agencji płatniczych⁽⁸⁾. W przypadku kolejnych ośmiu agencji płatniczych, którym wydano poświadczenia z zastrzeżeniami, sprawdzono, z czego te zastrzeżenia wynikały.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

5.13. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony dnia 31 grudnia 2008 r. w ramach badanej grupy polityk traktowanych jako całość, szacowany ogólny poziom błęd kształtuje się nieznacznie poniżej progu istotności, który wynosi 2 %. Wydatki na rozwój obszarów wiejskich nadal charakteryzuje wyższy poziom błęd niż EFRG, chociaż szacowany poziom błęd jest niższy niż w latach ubiegłych.

5.14. Z 204 skontrolowanych transakcji 66 (32 %) zawierało błędy. 45 (48 %) błędów to błędy kwantyfikowalne, dotyczące przede wszystkim kwalifikowalności i dokładności. Wyniki badania próby transakcji przedstawiono w załączniku 5.1. Klasyfikację błędów stosowaną przez Trybunał objaśniono w rozdziale 1. Przykłady różnych rodzajów stwierdzonych błędów podano poniżej.

5.15. W rocznym sprawozdaniu z działalności sporządzonym przez Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa zawarto zastrzeżenia w odniesieniu do wydatków w ramach programu SAPARD w Bułgarii i Rumunii oraz działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach osi 2 (poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich)⁽⁹⁾. W rocznym sprawozdaniu z działalności sporządzonym przez Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE) również zawarto zastrzeżenie dotyczące wydatków w ramach wspólnej polityki rybołówstwa⁽¹⁰⁾.

5.13. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę ogólną i podziela stanowisko Trybunału co do większej częstotliwości występowania błędów w zakresie wydatków związanych z rozwojem obszarów wiejskich, jednak z zadowoleniem stwierdza, że wskaźnik błędów w tej dziedzinie ogólnie maleje.

⁽⁸⁾ Agencje płatnicze i odpowiednie fundusze objęte próbą DAS (57 poświadczeń i sprawozdań dotyczących EFRG i pięć dotyczących EFRROW).

⁽⁹⁾ Zastrzeżenie dotyczące SAPARD w związku ze „znacznymi nieprawidłowościami w systemie zarządzania i kontroli”. Zastrzeżenie dotyczące działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach osi 2 w związku z „poziomem błęd, który jest znacznie wyższy niż próg istotności stosowany obecnie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy”.

⁽¹⁰⁾ W zastrzeżeniu stwierdzono, że „państwom członkowskim zwrócono istotną ilość niekwalifikowalnych wydatków w ramach działania „Kontrola i egzekwowanie zasad WPRyb” (wspólna polityka rybołówstwa).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich

5.16. W przypadku EFRG w zbadanej próbie 151 transakcji 42 (28 %) zawierały błędy. 30 (54 %) błędów to błędy kwantyfikowalne. W przypadku EFRROW w próbie 42 transakcji 17 (40 %) zawierało błędy. 11 (55 %) błędów to błędy kwantyfikowalne. Błędy te jednak mają stosunkowo niewielki wymiar finansowy.

5.17. Podczas kontroli EFRG Trybunał stwierdził błędy kwalifikowalności⁽¹⁾ polegające na dokonywaniu płatności w ramach JPO dla beneficjentów niespełniających kryteriów z definicji rolnika z uwagi na to, że nie prowadzili oni działalności rolniczej ani nie utrzymywali gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (zob. pkt 5.46).

Przykład

Beneficjent złożył wniosek w ramach JPO w imieniu kilku rolników korzystających ze wspólnych gruntów, których właścicielem jest gmina. Dokonano płatności na rzecz wnioskodawcy, który oświadczył, że korzystał z nich wówczas wspólnie z pozostałymi rolnikami, proporcjonalnie do liczby hodowanych zwierząt. Do pomiaru wybrano osiem działek – wszystkie zostały wskazane we wniosku jako stałe pastwiska w 2007 r. Żadna z tych działek nie nosiła śladów wypasania zwierząt ani koszenia od kilku lat. Większość terenu pokrywały krzewy i paprocie, a resztę – wieloletnie zarośla. Wszystkie obejrzone działki uznano za porzucone i niekwalifikujące się do przyznania pomocy.

Gminy korzystały z płatności JPO do wspólnych użytków zielonych, wykorzystywanych przez lokalnych rolników do wypasu zwierząt. Niektóre z tych gruntów były wykorzystywane jako składowiska odpadów.

5.17. Komisja uwzględniła problem związany z definicją „rolnika”, na który zwrócił uwagę Trybunał, w ramach oceny stanu WPR. Zaproponowała, aby państwa członkowskie wyłączyły z systemów płatności bezpośrednich osoby fizyczne lub prawne, których cel działalności nie obejmuje prowadzenia działalności rolniczej lub które prowadzą działalność rolniczą w znikomym zakresie. Zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 stosowanie tego przepisu jest jednak fakultatywne. Jeśli chodzi o kwestię poruszoną przez Trybunał, zgodnie z obowiązującym w 2008 r. ustawodawstwem osoby fizyczne lub prawne prowadzące działalność rolniczą lub utrzymujące grunty w dobrej kulturze rolnej są uprawnione do otrzymywania płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej.

Przykład⁽¹⁾

Po uniezależnieniu płatności bezpośrednich od wielkości produkcji nie wymaga się prowadzenia szczególnej działalności rolniczej; wystarcza, aby rolnik zachowywał zasady dobrej kultury rolnej. Zgodnie z obowiązującym prawodawstwem zdefiniowanie, co należy rozumieć jako „dobrą kulturę rolną”, leży w kompetencji państw członkowskich. Przedmiotowe państwo członkowskie określiło kryteria dotyczące zachowania dobrej kultury rolnej, jednak zgodnie z tym, na co zezwalają przepisy UE – nie obejmują one obowiązku wypasu lub koszenia.

Osoby fizyczne lub prawne prowadzące działalność rolniczą lub utrzymujące grunty w dobrej kulturze rolnej są uprawnione do otrzymywania płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej. Jako że grunty były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, przedmiotowe gminy były uprawnione do otrzymywania płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej.

O ile przyznano pomoc gruntom niekwalifikującym się do pomocy, będzie to przedmiotem działań następczych w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń. Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi w pkt 5.49.

⁽¹⁾ Beneficjent nie był uprawniony do otrzymania całości lub części płatności.

⁽¹⁾ Komisja uważa, że ustalenia dokonane przez Trybunał w indywidualnych przypadkach nie są przykładami nieprawidłowości systemowych występujących w przedmiotowych systemach pomocy.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.18. W EFRROW, jeśli chodzi o kwalifikowalność, Trybunał stwierdził przypadki nieprzestrzegania szczególnych warunków otrzymania pomocy w ramach działań rolnośrodowiskowych i leśnych oraz zgłoszenia niekwalifikowalnych gruntów we wnioskach złożonych w ramach działań rolnośrodowiskowych.

Przykład

Przyznano wsparcie na zobowiązania rolnośrodowiskowe związane z ogrodzeniem pastwiska i wykarczowaniem połaci terenu częściowo pokrytej krzewami. Celem działania było stworzenie większych obszarów pod ekstensywny wypas, ponieważ ze względu na niską jakość gleby zagęszczenie bydła na istniejących wykarczowanych obszarach nie pozwalało na odnawianie się trawy z powodu nadmiernego wypasu. Kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że obszar wykarczowany nie odpowiada całkowicie obszarowi, którego dotyczył wniosek o pomoc, i jest nieznacznie mniejszy niż całkowita powierzchnia podana we wniosku. W związku z tym beneficjent był uprawniony jedynie do około 90 % otrzymanej płatności. Ponadto w tym przypadku zastosowanie ma sankcja w wysokości 18 %.

5.19. Jeśli chodzi o błędy *dokładności* ⁽¹²⁾ w EFRG, większość błędów stwierdzonych przez Trybunał dotyczy zadeklarowania we wnioskach zbyt dużych powierzchni gruntów, co prowadzi do nadpłat.

Przykład

Stwierdzono przypadek zadeklarowania zbyt dużej powierzchni (35 %), który był spowodowany głównie tym, że rolnik złożył wniosek dotyczący całkowitego areалу, zamiast faktycznie wykorzystywanej powierzchni. Należało również wyłączyć kilka niewielkich niekwalifikowalnych powierzchni. Tak znaczna rozbieżność (nadwyżka ośmiu z 23 hektarów, stwierdzona podczas pomiaru) powinna skutkować anulowaniem płatności w ramach JPO.

5.20. W EFRROW, jeśli chodzi o *dokładność*, Trybunał stwierdził błędy polegające na nieprawidłowym obliczeniu kwalifikowalnych kosztów i należnej kwoty, zadeklarowaniu we wniosku zawyżonej powierzchni oraz nieprzestrzeganiu minimalnej kwoty na hektar przewidzianej przepisami wspólnotowymi.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.18. Ogólnie rzecz biorąc, ustalenia Trybunału będą przedmiotem działań następczych w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

5.19.

Przykład

W związku z nieprawidłowościami wykrytymi w systemie kontroli państwa członkowskiego w odniesieniu do płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej podejmowane są działania następcze w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

5.20. Komisja zgadza się z ustaleniami Trybunału odnośnie do wykrytych błędów dotyczących zadeklarowania we wnioskach zbyt dużych powierzchni gruntów.

⁽¹²⁾ Płatność została błędnie wyliczona.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład

Ze względu na ograniczone fundusze dostępne zgodnie z planem finansowania programu rozwoju obszarów wiejskich władze krajowe nie mogły wypłacić rolnikom gospodarującym na obszarach o niekorzystnych warunkach minimalnej kwoty na hektar wymaganej przepisami wspólnotowymi.

5.21. W *EFROW* Trybunał stwierdził błąd wystąpienia ⁽¹³⁾ wynikający z niewykonania całości sfinansowanych prac.

Przykład

Jedna z transakcji w zbadanej próbie dotyczyła pomocy przyznanej gminie na pokrycie asfaltem drogi wiejskiej. Ponieważ jednak jeden rolnik nie wyraził zgody na przeprowadzenie drogi przez jego grunt, około ośmiu procent drogi nie pokryto asfaltem. Od wykonawcy zażądano natomiast pokrycia asfaltem dojazdów do działek położonych wzdłuż drogi. Ponieważ projekt nie został oficjalnie zmieniony, Trybunał uważa, że gmina, chociaż pokryła całkowity koszt przeprowadzonych robót drogowych, była uprawniona do jedynie około 90 % całkowitej otrzymanej pomocy.

5.22. W kwestii innych rodzajów błędów nienależących do kategorii kwalifikowalności, dokładności i wystąpienia, Trybunał stwierdził w przypadku *EFRG* brak pobrania opłaty wyrównawczej w sektorze mleka od producentów, brak aktualizacji rejestrów zwierząt i niedziałające bazy danych. Wykryto też refundację wywozową, której państwo członkowskie dokonało trzy lata po terminie. W przypadku *EFROW* w dwóch państwach członkowskich Trybunał nie mógł ustalić granic niektórych działek rolnych, na które wypłacona została pomoc UE. Ponadto Trybunał zwraca uwagę, że nadal występują niektóre poważne błędy, których nie można skwantyfikować i które wskazano w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2007 r. (zob. **załącznik 5.2**).

5.22. Problemy w zakresie rejestrów zwierząt oraz problemy związane z bazą danych służącą do identyfikacji i rejestracji zwierząt są Komisji znane i stanowią przedmiot procedur kontroli zgodności rozliczeń.

Komisja podjęła działania następcze w związku z kwestią „dotacji na spłatę odsetek”, poruszoną przez Trybunał w jego sprawozdaniu rocznym za 2007 r. Przedmiotowe państwo członkowskie wprowadziło nowy system administracyjny, który umożliwia od 2008 r. śledzenie drogi pożyczki od banku do beneficjenta końcowego. Komisja przeanalizowała również wyniki kontroli przeprowadzonych w ostatnim czasie przez państwo członkowskie w celu ustalania skutków finansowych w odniesieniu do poprzednich okresów programowania.

⁽¹³⁾ Brak kosztów lub działań podanych we wniosku.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1788/2003 ⁽¹⁴⁾ władze krajowe odpowiadają za dokonanie opłaty wyrównawczej w sektorze mleka, którą muszą pobrać od producenta. Wszelkie pobrane środki, wraz z odsetkami w przypadku zwłoki w uiszczeniu opłaty, zatrzymują władze krajowe. Włochy uiszczyły opłaty wyrównawcze za wszystkich producentów (174,5 mln euro), lecz pobrały od nich jedynie 21,5 mln euro. W przypadku skontrolowanym przez Trybunał kwota należna obecnie od producenta wynosi 614 157 euro oraz 5 244 euro z tytułu odsetek za kampanie od roku 1995/1996.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład

Państwa członkowskie odpowiadają za dokonanie opłaty wyrównawczej w sektorze mleka do budżetu Wspólnoty jako środków przeznaczonych na określony cel. Włochy wpłaciły odpowiednie kwoty, w związku z czym budżet Wspólnoty nie poniósł żadnej straty. Włochy prowadzą ponadto działania zmierzające do odzyskania płatności od przedmiotowych producentów (m.in. od producenta, o którym wspomniano w sprawozdaniu), którzy nie uiszcili jeszcze należnej opłaty wyrównawczej oraz, w tym kontekście, nalicza odsetki z tytułu zaległych kwot należnych zgodnie z obowiązującymi przepisami wspólnotowymi. Odpowiednia procedura odzyskiwania środków podlega przepisom prawa krajowego i Włochy są zobowiązane do przestrzegania tego prawa, nawet jeśli prowadzi to do opóźnień w procesie odzyskiwania kwot.

Środowisko, rybołówstwo i gospodarka morska oraz ochrona zdrowia i konsumentów

5.23. W przypadku środowiska, rybołówstwa i gospodarki morskiej oraz ochrony zdrowia i konsumentów w zbadanej próbie 11 transakcji siedem (64 %) zawierało błędy. Cztery (24 %) błędy to błędy kwantyfikowalne.

5.23. W odniesieniu do „Ochrony zdrowia i konsumentów” Komisja nie podziela stanowiska Trybunału (zob. odpowiedź w pkt 5.26).

Jeśli chodzi o „Rybołówstwo i gospodarkę morską”, z siedmiu zbadanych transakcji w czterech wykryto błędy, z których dwa były kwantyfikowalne.

W odniesieniu do „Środowiska”, zob. odpowiedź Komisji w pkt 5.24.

5.24. W przypadku instrumentu LIFE ⁽¹⁵⁾ Trybunał stwierdził niedociągnięcia w procedurach przetargowych, błędy w płatnościach wynikające z braku stosownych dokumentów poświadczających oraz przypadki nieprawidłowego obliczenia kosztów osobowych.

5.24. Ustalenia Trybunału dotyczą płatności, które nie mają definitywnego charakteru i dokonywane są po uzyskaniu wystarczającej pewności, że spełnione są warunki wymagane do otrzymania takich płatności. Dokumentacja poświadczająca zadeklarowane koszty zazwyczaj nie jest badana na tym etapie i jest wymagana dopiero przy sprawozdaniu końcowym. Zatem zazwyczaj Komisja wykrywa i koryguje wszelkie błędy przed dokonaniem płatności końcowej.

Przykład

W jednym przypadku nie zastosowano żadnej procedury przetargowej, a w innym zaś firmie, która brała udział w przygotowaniu oferty dla beneficjenta, udzielono tego samego zamówienia, pomimo porady prawnej zalecającej niedopuszczenie tej firmy. Ponadto beneficjent nie złożył oświadczenia dotyczącego odsetek uzyskanych od otrzymanej kwoty prefinansowania.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. L 270 z 21.10.2003, s. 123.

⁽¹⁵⁾ LIFE – instrument finansowy na rzecz środowiska.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.25. W przypadku Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa (FIOR) Trybunał wykrył niekwalifikowalne koszty modernizacji statku rybackiego oraz niekwalifikowalne koszty podwykonawstwa odnoszące się do pracowników.

Przykład

Złożono wniosek o zwrot kosztów wymiany sprzętu rybackiego, które zostały wyraźnie określone w rozporządzeniu jako niekwalifikowalne ⁽¹⁶⁾.

5.26. Odnośnie do monitorowania pasażerów encefalopatii gąbczastej (TSE), koszty badań w niektórych przypadkach przekroczyły określone w przepisach pułapy, a wiek niektórych zwierząt był niższy od dopuszczalnego.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

Obszar polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”**Systemy dotyczące prawidłowości transakcji**

5.27. W przypadku wydatków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich głównym systemem kontroli zapewniającym prawidłowość transakcji jest Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) ⁽¹⁷⁾.

5.28. 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 jednolitej. 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 minimalnym wymiarze 5 %.

5.25. Gdy Komisja podejmowała decyzje dotyczące płatności na rzecz przedmiotowych państw członkowskich, nie była świadoma możliwości wystąpienia błędów, zidentyfikowanych przez Trybunał, które wystąpiły na poziomie odbiorcy końcowego. Komisja wprowadziła jednak strategię kontroli oraz podejmuje działania kontrolne ex post w celu sprawdzenia, czy systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich działają sprawnie, zapobiegając wystąpieniu takich błędów.

Przykład

Komisja odlicza kwoty niekwalifikowane od dalszych kwot podanych we wnioskach o zwrot wydatków (jeśli jakieś mają być składane) lub najpóźniej przed końcem programu.

5.26. Komisja uważa, że pułap kosztów badań powinno się stosować na szczeblu krajowym.

⁽¹⁶⁾ Art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 2792/1999 (Dz.U. L 337 z 30.12.1999, s. 10).

⁽¹⁷⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, uchylone i zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16), i rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 (Dz.U. L 141 z 30.4.2004, s. 18).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.29. IACS obejmuje główne programy kontrolowane na szczeblu państwa członkowskiego i finansowane z EFRG, mianowicie SPJ i JPO. W przypadku EFRROW, a szczególnie działań rolnośrodowiskowych 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.

5.30. Jeśli chodzi o konkretne systemy nadzoru i kontroli IACS na szczeblu agencji płatniczych, Trybunał ocenił osiem takich systemów w ramach EFRG i siedem w ramach EFRROW (zob. pkt 5.11).

5.31. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał objęła zarówno zgodność z przepisami stosownych rozporządzeń, jak i ocenę skuteczności systemów pod względem zapewnienia prawidłowości transakcji. W szczególności zbadano następujące elementy:

- I) procedury i kontrole administracyjne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności, w tym jakość baz danych;
- II) systemy kontroli oparte na kontrolach na miejscu;
- III) system mający zapewnić wdrożenie i kontrolę zasady współzależności.

5.32. Zasadniczo, wyniki badania transakcji w próbie EFRG, objętych systemem IACS, wskazują, że system ten jest skuteczny. Trybunał stwierdził, że w pięciu z ośmiu skontrolowanych agencji płatniczych działające systemy kontroli są całkowicie lub częściowo skuteczne. Wykryto istotne błędy w stosowaniu najważniejszych elementów systemu w Zjednoczonym Królestwie (Szkocja), Bułgarii i Rumunii. Trybunał uznał w związku z tym, że w tych państwach członkowskich system IACS nie zapewnia skutecznie prawidłowości transakcji. W przypadku Bułgarii i Rumunii wyniki kontroli krajowej przekazane Komisji ⁽¹⁸⁾ są zbieżne z oceną Trybunału.

5.32. Komisja przyjmuje do wiadomości, że w zintegrowanym systemie zarządzania i kontroli (IACS) w Zjednoczonym Królestwie (Szkocji) występują nieprawidłowości, nie uważa jednak, że przyczyną podanych poniżej, aby powodowały one nieskuteczność systemu:

- zakres pokrywania się działek referencyjnych w systemie identyfikacji działek rolnych jest bardzo niewielki, ponieważ dotyczy jedynie 0,3 % kwalifikujących się gruntów (potencjalnie powierzchnia 15 000 ha z zadeklarowanych 4,5 mln ha powierzchni). Przeprowadza się analizę możliwych konsekwencji finansowych, uwzględniając odzyskanie nienależnych kwot za wcześniejszy okres (zob. również odpowiedź Komisji w pkt 5.36),
- jeśli chodzi o obliczanie wysokości kar, w pozostałych państwach członkowskich wykryto podobne nieprawidłowości i Komisja podejmuje w związku z nimi działania następcze w ramach procedur kontroli zgodności rozliczeń,

⁽¹⁸⁾ Wyniki przeprowadzonych na miejscu krajowych kontroli wniosków wskazują następujące poziomy błęd: Bułgaria – 6,20 %; Rumunia – 12,57 % (Źródło: DG AGRI).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- jeśli chodzi o możliwe zawyżenie w Zjednoczonym Królestwie pułapu przyznawanych uprawnień do płatności, w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń podejmuje się odpowiednie działania.

Odnosnie do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w Bułgarii i Rumunii, jak wskazał Trybunał w pkt 5.11, rok budżetowy 2008 był pierwszym pełnym rokiem po przystąpieniu tych dwóch państw do UE, w którym stosowano ten system. Nieprawidłowości stwierdzone przez Trybunał zostały już wykryte w ramach kontroli przeprowadzonych przez Komisję w 2008 r. i dotyczą w szczególności jakości systemu identyfikacji działek rolnych oraz jakości i liczby kontroli na miejscu. Nieprawidłowości te zostały już ujawnione w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2008 r. i są przedmiotem działań następczych w ramach procedur kontroli zgodności obliczeń.

Ponadto na wniosek Komisji oba państwa członkowskie, aby przeciwdziałać tym nieprawidłowościom w szybki i skuteczny sposób, opracowały plany działania na 2009 r.

5.33. W przypadku siedmiu skontrolowanych systemów nadzoru i kontroli EFRROW Trybunał stwierdził, że są one częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości płatności.

5.34. Podstawowe wyniki kontroli przeprowadzonej przez Trybunał przedstawiono w poniższych punktach. Tabela zbiorcza zawierająca ocenę Trybunału dotyczącą poszczególnych państw członkowskich znajduje się w **załączniku 5.1**.

I) *Procedury i kontrole administracyjne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności, w tym jakość baz danych*

5.35. Zgodnie z przepisami prawa⁽¹⁹⁾ przeprowadza się kontrole administracyjne wszystkich wniosków o pomoc i wniosków o płatność; kontrole te obejmują wszystkie elementy, których kontrola za pomocą środków administracyjnych jest możliwa i stosowna. Kontrole administracyjne obejmują, w miarę możliwości i w stosownych przypadkach, kontrole krzyżowe z bazami danych IACS. W ramach kontroli Trybunał sprawdził jakość tych baz oraz określił, na ile kontrole te prowadzą do wykrycia anomalii i podejmowania działań naprawczych. Najważniejsze stwierdzone uchybienia systemowe opisano poniżej.

⁽¹⁹⁾ Art. 11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1975/2006 (Dz.U. L 368 z 23.12.2006, s. 74) oraz art. 24 rozporządzenia (WE) nr 796/2004.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

EFRG

5.36. System identyfikacji działek rolnych (LPIS) jest bazą danych, w której zarejestrowane są wszystkie grunty rolne w danym państwie członkowskim. Skuteczność kontroli administracyjnych stosowanych w celu ustalenia kwalifikowalności powierzchni zależy od jakości informacji wprowadzonych do LPIS. W dwóch państwach członkowskich Trybunał wykrył w systemie LPIS istotne wady, które w poważnym stopniu osłabiają efektywność administracyjnych kontroli krzyżowych (BG, UK). W jednym państwie członkowskim Trybunał stwierdził również brak odpowiednich pułapów płatności na podstawie ortofotomap (PL), a w innym (ES) wykrył niekwalifikowalne obszary (częściowo zalesione i/lub skaliste pastwiska górskie), które zostały zakwalifikowane do płatności w wyniku zastosowania wysokich współczynników.

Przykład

W Bułgarii system LPIS nie zawiera dokładnych informacji o kwalifikowalnej powierzchni działek referencyjnych. Każda działka referencyjna jest zaklasyfikowana do jednego z pięciu procentowych zakresów kwalifikowalności. Kontrole na miejscu wykazały, że procentowe zakresy kwalifikowalności wskazane w systemie LPIS nie są wiarygodne. Ponadto maksymalna kwalifikowalna powierzchnia obliczona na podstawie zakresów kwalifikowalności określonych w systemie LPIS nie była uznawana za wielkość graniczną powierzchni, do której można było przyznać płatności. Zauważono także, że po złożeniu wniosków w 2007 r. władze państwa członkowskiego przeniosły działki referencyjne z kategorii „wykorzystanie do innej działalności rolniczej” i „wykorzystanie do celów pozarolniczych” do innych kategorii wykorzystania gruntów o wyższym zakresie kwalifikowalności.

W Wielkiej Brytanii (Szkocja) stwierdzono, że w systemie LPIS istnieje ponad 12 000 pokrywających się działek referencyjnych, co skutkuje podwójnymi płatnościami w ramach SPJ do łącznej powierzchni około 15 000 ha.

5.36. Co do Zjednoczonego Królestwa (Szkocja), Komisja odsyła do swojej odpowiedzi w pkt 5.32. Komisja podejmuje odpowiednie działania następcze w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

Jeśli chodzi o Polskę i Hiszpanię, nieprawidłowości są znane Komisji i stanowią przedmiot działań następczych w ramach procedur kontroli zgodności rozliczeń.

W odniesieniu do Bułgarii zob. poniżej.

Przykład

Jeśli chodzi o Bułgarię, Komisja podziela stanowisko Trybunału, że systemy identyfikacji działek rolnych wymagają dalszego ulepszenia. Plan działania, o którym mowa w pkt 5.32 odpowiedzi Komisji, uwzględni zidentyfikowane nieprawidłowości.

Problem ma bardzo niewielki zakres. Przeprowadza się analizę możliwych konsekwencji finansowych, uwzględniając odzyskanie nienależnych kwot za wcześniejszy okres (zob. również odpowiedź Komisji w pkt 5.32).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.37. Wiarygodna baza danych uprawnień warunkuje prawidłowość płatności w ramach SPJ dla indywidualnych beneficjentów w pierwszym roku i w kolejnych latach. Łączna wartość wszystkich uprawnień przyznanych rolnikom nie może być wyższa niż krajowy pułap określony w przepisach UE ⁽²⁰⁾. Trybunał wykrył przypadki rozbieżności w krajowych i regionalnych danych dotyczących odpowiedniej części składającej się na pułap krajowy (ES) oraz przypadek niepełnej, niedokładnej i nieaktualnej bazy danych dotyczącej uprawnień do płatności (UK).

Przykład

Zjednoczone Królestwo podzieliło swój krajowy pułap uprawnień do płatności na cztery dalsze pułapy – po jednym dla każdej regionalnej agencji płatniczej. Jedna z regionalnych agencji płatniczych przekroczyła swój pułap o ponad 25 mln euro, czyli o 4 % pułapu dla Szkocji. Władze zgłosiły, że pułap krajowy został przekroczony jedynie o 2,8 mln euro, ponieważ – jak wyjaśniono – inna regionalna agencja płatnicza nie wykorzystwała znacznej części własnego pułapu. Trybunał nie był w stanie zweryfikować całkowitej wartości uprawnień do płatności w przypadku tej regionalnej agencji płatniczej, ponieważ baza danych była niewiarygodna – niepełna, niedokładna i nieaktualna – a w przypadku ponad 1 200 uprawnień istnieją rozbieżności, które wymagają dalszych wyjaśnień.

5.37. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi w pkt 5.32.

Przykład

Zgłoszone przez władze Zjednoczonego Królestwa przekroczenie pułapu o 2,8 mln euro stanowi 0,1 % pułapu krajowego. Komisja podejmuje w związku z tą kwestią działania następcze w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

⁽²⁰⁾ Zob. art. 41 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.38. W zakresie poprawności płatności Trybunał stwierdził w jednym państwie członkowskim znaczne niedociągnięcia, których skutkiem były przypadki zadeklarowania gruntów przez gminy we własnym imieniu i brak rozdzielania pomocy między osoby faktycznie wypasające tam zwierzęta i utrzymujące te grunty w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (RO) oraz przypadki podwójnych płatności i nadpłat, jak również nieprawidłowego stosowania koncepcji „oczywistego błędu”⁽²¹⁾ (RO). Trybunał wykrył również błędy polegające na systematycznym błędnym wyliczeniu pomocy w przypadkach, gdy wnioskodawcy deklarują mniejszy obszar odłogowany niż to wynika z przysługujących im uprawnień z tytułu odłogowania lub gdy wnioskodawcy dysponują mniejszą liczbą hektarów niż zgłosili we wniosku i ich uprawnienia mają różną wartość (BE, UK, ES, SI).

5.38. Co do kwestii otrzymywania przez gminy płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej, odsyła się do odpowiedzi Komisji w pkt 5.17.

Jeśli chodzi o problem podwójnych płatności i nadpłat w Rumunii, agencja płatnicza w Rumunii oceniła skalę problemu i w ramach swojego planu działania podejmuje działania zaradcze. Komisja uważa również, że w 2007 r. Rumunia stosowała pojęcie „oczywistego błędu” we właściwy sposób.

Problemy związane z obliczaniem płatności w Hiszpanii i Słowenii oraz Zjednoczonym Królestwie są Komisji znane i już obecnie są przedmiotem kontroli zgodności rozliczeń.

W odniesieniu do Belgii, z otrzymanych informacji wynika, że procedura stosowana w celu obliczania pomocy w przypadkach, na które zwrócił uwagę Trybunał, prowadziła do powstawania w kwotach przyznanej pomocy różnic niepowodujących żadnych strat dla budżetu Wspólnoty.

Przykład

W Rumunii ponad 5 500 rolników otrzymało podwójne płatności/nadpłaty na łączną kwotę 2,2 mln euro. Zdarzało się, że gdy rolnik występował o zmniejszenie powierzchni lub o wycofanie w przypadku działek, co do których administracyjne kontrole krzyżowe wykazały zawyżenie powierzchni działki referencyjnej, wnioski takie były uznawane bez stosowania kar, co jest sprzeczne z prawodawstwem UE. To państwo członkowskie również nieprawidłowo stosowało pojęcie oczywistego błędu, uznając, że zawyżoną część powierzchni działek referencyjnych można przenieść na inne działki referencyjne. W ten sposób dokonano 64 000 korekt oczywistych błędów.

Przykład

Agencja płatnicza w Rumunii sama wykryła przedmiotowy problem i w ramach swojego planu działania podejmuje działania zaradcze.

⁽²¹⁾ Art. 19 rozporządzenia (WE) nr 796/2004. Oczywisty błąd to błąd, który jednoznacznie wynika z wniosku i nie skutkuje karą.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

EFROW

5.39. Dla każdego rodzaju działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, zatwierdzonego w okresie programowania 2007–2013, ustanowiono zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1975/2006 ⁽²²⁾ systemy kontroli oparte na kontrolach administracyjnych. Podobne systemy mają zastosowanie do działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich zatwierdzonych w poprzednim okresie programowania.

5.40. W skład zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS) wchodzi system identyfikacji działek rolnych, ale nie obejmuje on działek zalesionych i zadrzewionych. Działki te mogą jednak kwalifikować się do poszczególnych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Stwierdzono, że kontrole administracyjne oparte na tym systemie identyfikacji nie były całkowicie wiarygodne – niektóre działki zalesione były nadal zarejestrowane w IACS jako działki rolne (ES). W innych zaś przypadkach kontrole te były niewystarczające – niektóre powierzchnie zadrzewione lub nieuprawiane były zakwalifikowane do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (IT).

5.41. Kontrola wykazała również przypadki nieodpowiedniej dokumentacji poświadczającej (HU, PT), niedokładnych lub niewystarczająco udokumentowanych kontroli administracyjnych (PT, IT, IE), wprowadzania niepoprawnych danych i błędów w wyliczeniach (IT, HU, PT).

II) Systemy kontroli oparte na kontrolach na miejscu

5.42. Zgodnie z przepisami prawa ⁽²³⁾ państwa członkowskie co roku przeprowadzają kontrole na miejscu obejmujące co najmniej 5 % wszystkich beneficjentów. Liczba kontroli na miejscu zostaje zwiększona w razie stwierdzenia znacznych nieprawidłowości. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał koncentrowała się na stosowności procedur analizy ryzyka, stosowanych do wyboru beneficjentów do skontrolowania, na jakości kontroli i stosowności dokonanych korekt. Analiza procedur oraz kontrole sprawdzające przeprowadzone przez Trybunał wykazały uchybienia w kontrolach na miejscu.

⁽²²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

⁽²³⁾ Art. 12 rozporządzenia (WE) nr 1975/2006 oraz art. 26 rozporządzenia (WE) nr 796/2004.

5.40. Zgodnie z art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1975/2006 należy ustanowić odpowiednie alternatywne systemy, służące jednoznacznej identyfikacji gruntów, np. lasów lub gruntów objętych wsparciem rolnośrodowiskowym.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.43. W EFRG Trybunał stwierdził istnienie niekwalifikowalnych obszarów lub działek, które powinny były zostać wykluczone przez kontrolerów krajowych, oraz wykrył, że nie skontrolowano wymaganego odsetka beneficjentów (BG). Z powodu wysokiego poziomu nieprawidłowości wykrytych w pierwotnej próbie kontrolnej wynoszącej 5 %, Bułgaria powinna była pięciokrotnie zwiększyć próbę ⁽²⁴⁾, ale zasięg zrealizowanych kontroli wyniósł jedynie 10,1 %. Przyjmowano wyniki kontroli za pomocą teledetekcji, nie przeprowadzając kontroli jakości. Ponadto Trybunał skontrolował 34 działki, które miejscowe służby Ministerstwa Rolnictwa zgłosiły jako kwalifikowalne, i stwierdził, że 12 z nich to działki całkowicie pokryte zaroślami, porośłe drzewami i nienadające się do uprawy lub całkowicie porzucone od wielu lat bądź grunty, na których składowano odpady.

5.44. W EFRROW Trybunał odnotował uchybienia w typowaniu beneficjentów do kontroli na miejscu, które odbywało się na podstawie niedostatecznej lub nieaktualnej analizy ryzyka (CZ, IT, ES, PT). Ponadto zjawisko koncentracji kontroli w krótkim przedziale czasu, odnotowane w niektórych państwach członkowskich (IT, PT), uniemożliwia sprawdzenie, czy wywiązano się ze szczegółowych zobowiązań, które należało spełnić w innych okresach roku.

5.45. Inne uchybienia dotyczyły przypadków, w których pomimo wysokiego odsetka nieprawidłowości nie zwiększono liczby kontroli (ES) oraz przypadków, w których sprawozdania z kontroli nie zawierały pełnego wskazania lub opisu przeprowadzonych weryfikacji (IE).

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.43. Komisja przyjmuje do wiadomości, że w 2007 r. Bułgaria poddała kontrolom na miejscu 10,1 % przypadków zastosowań systemu jednolitej płatności obszarowej, co przekracza obowiązkowy minimalny wskaźnik kontroli wynoszący 5 %, powinna była jednak jeszcze bardziej zwiększyć liczbę kontroli. Bułgaria podejmuje odpowiednie działania następcze w związku z problemami zidentyfikowanymi przez Trybunał w ramach swojego planu działania. Komisja również uwzględniła te kwestie w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

Jeśli chodzi o kwalifikowalność kontrolowanych działek, do państw członkowskich należy zdefiniowanie, co należy rozumieć jako „dobrą kulturę rolną”. Zgodnie z definicją określoną przez władze bułgarskie na rok składania wniosków 2007, spełnienie kryteriów związanych z utrzymywaniem gruntów w dobrej kulturze rolnej nie wiązało się z obowiązkiem produkcji, obecności zwierząt lub koszenia.

5.44–5.45. Podobne niedociągnięcia zostały dostrzeżone w trakcie kontroli przeprowadzanych przez samą Komisję i zostaną w związku z nimi podjęte odpowiednie działania następcze w ramach procedur kontroli zgodności obliczeń.

⁽²⁴⁾ Zgodnie z dokumentem roboczym Komisji dotyczącym zwiększania odsetka wniosków o płatności obszarowe podlegających kontroli, w przypadku stwierdzenia istotnych nieprawidłowości (DS/2006/24 rev 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

III) System mający zapewnić wdrożenie i kontrolę zasady współzależności

5.46. Zgodnie z zasadą współzależności płatności bezpośrednie i niektóre płatności na rzecz producentów wina w ramach EFRG oraz niektóre płatności w ramach EFRROW muszą być zgodne z regułami dotyczącymi środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt oraz z zasadami utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Reguły te są określone w podstawowych wymogach w zakresie zarządzania oraz w normach dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Jeśli rolnik nie przestrzega tych obowiązków, płatności, które otrzymuje, mogą zostać zmniejszone. W ramach kontroli Trybunał sprawdził transpozycję przepisów wspólnotowych do ustawodawstwa krajowego i przestrzeganie odpowiednich przepisów przez wybranych beneficjentów oraz ocenił stosowanie kar za brak ich przestrzegania.

5.47. Aby zakwalifikować się do otrzymania pomocy, rolnicy muszą prowadzić działalność rolniczą. Działalność rolnicza oznacza produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

5.48. Wspólnotowe normy utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska⁽²⁵⁾ przewidują m.in. stosowne środki przeciwdziałania erozji gleby i środki na rzecz utrzymywania użytków zielonych, przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądanego roślinności na grunty rolne oraz minimalne wymagania dotyczące obsady zwierząt i/lub odpowiednie systemy. Państwa członkowskie muszą określić na szczeblu krajowym lub regionalnym minimalne wymagania utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

5.49. Trybunał stwierdził niedociągnięcia w zakresie określonych przez państwa członkowskie wymogów dotyczących utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W konsekwencji obowiązywania tych wymogów niektórzy beneficjenci otrzymują płatności SPJ i JPO, chociaż nie podejmują żadnych działań w celu utrzymania w odpowiednim stanie gruntów, do których odnoszą się te płatności.

5.46. Poszanowanie przez rolników kryteriów związanych z zasadą współzależności nie stanowi kryterium kwalifikowalności. Rolnicy niespełniający tych kryteriów są uprawnieni do otrzymywania płatności bezpośrednich, lecz płatności na ich rzecz są pomniejszane przy uwzględnieniu dotkliwości, zasięgu, trwałości i powtarzalności stwierdzonej niezgodności, jak również zaniedbania lub umyślnej niezgodności ze strony danego beneficjenta.

5.49. Komisja uwzględniła kwestię związaną z działalnością rolniczą, na którą zwrócił uwagę Trybunał w ramach oceny stanu WPR. Zaproponowała, aby państwa członkowskie wyłączały z systemów płatności bezpośrednich osoby fizyczne lub prawne, których cel działalności nie obejmuje prowadzenia działalności rolniczej lub które prowadzą działalność rolniczą w znikomym zakresie. Zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 stosowanie tego przepisu jest jednak nieobowiązkowe.

⁽²⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, a w szczególności załącznik IV, uchylone i zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 73/2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Państwa członkowskie nie są zobowiązane do nakładania obowiązku wypasu lub koszenia, co zasugerował Trybunał w przykładach dotyczących Zjednoczonego Królestwa (Szkocji), Bułgarii i Rumunii. Jeśli chodzi o zasady dobrej kultury rolnej i środowiskowej, do państw członkowskich należy definiowanie kryteriów w ramach minimalnych warunków określonych w mającym zastosowanie rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003. Krajowe kryteria nie powinny nakładać obowiązku produkcji; byłoby to niezgodne z wymogami ustanowionymi przez WTO.

Przykład

W Szkocji władze uznały, że w ramach SPJ można ubiegać się o środki na hale (pokryte głównie wrzosami i orlicami), które nie wymagają od beneficjenta prowadzenia działalności rolniczej ani innych prac mających na celu utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska ⁽²⁶⁾. W związku z tym wnioskodawcy, którzy zakupili uprawnienia o wysokiej wartości i nie prowadzą żadnej działalności rolniczej, na część roku biorą w dzierżawę duże obszary po bardzo niskich stawkach (w przypadkach zbadanych przez Trybunał stawki te wahały się od 2 euro/ha do 18 euro/ha) w celu aktywowania uprawnień (o wartości sięgającej kilkuset euro/ha). Takie grunty są „utrzymywane” w sposób naturalny, co często sprowadza się do występowania na nich dzikiej zwierzyny płowej i do działalności polegającej jedynie na okazjonalnych polowaniach.

W Bułgarii i Rumunii płatności JPO były przyznawane do użytkowników zielonych beneficjentom, którzy nie prowadzili działalności rolniczej ani nawet nie utrzymywali w żaden sposób gruntów. Trybunał wykrył też grunty porzucone i porośnięte krzewami i drzewami.

Przykład

Po uniezależnieniu płatności bezpośrednich od wielkości produkcji wystarczy, jeśli działka spełnia zasady dobrej kultury rolnej, aby beneficjent był uprawniony do otrzymania pomocy. Oba państwa członkowskie określiły kryteria dotyczące zachowania zasad dobrej kultury rolnej, zgodnie jednak z tym, na co zezwalają przepisy UE – nie obejmują one obowiązku wypasu lub koszenia (zob. również odpowiedź Komisji w pkt 5.17).

⁽²⁶⁾ Obowiązki w zakresie utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska w przypadku hal to zakaz niektórych działań, takich jak podejmowanie nowych prac drenażowych, orania, oczyszczania itd., lecz nie ma obowiązku wypasania zwierząt na tych gruntach ani ich koszenia.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.50. Tacy beneficjenci nie spełniają kryteriów określonych w definicji „rolnika”. Zgodnie z przepisami wspólnotowymi ⁽²⁷⁾ „nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, odnośnie do których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia”.

5.51. Jeśli chodzi o stosowanie kar, ogólna kwota sankcji za nieprzestrzeganie zasady współzależności w przypadku wniosków złożonych w 2007 r. wyniosła w przypadku EFRG 17,5 mln euro. W państwach członkowskich objętych prowadzonymi przez Trybunał kontrolami systemów średni odsetek wnioskodawców ukaranych za nieprzestrzeganie tej zasady w przypadku obu funduszy (EFRG i EFRROW) wyniósł 27 %, wahając się od 0 % w Rumunii do 86 % w Słowenii.

5.52. Główne problemy związane ze skontrolowanymi agencjami płatniczymi to przypadki częstego stosowania zryczałtowanych jednoprocentowych kar za nieprzestrzeganie zasad utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, podczas gdy z reguły płatności należy zmniejszać o 3 % (SI), a także brak dokumentacji poświadczającej stanowiącej podstawę obliczenia kar za nieprzestrzeganie tych zasad (PL).

Systemy dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych

Stosowane przez Komisję procedury rozliczania rachunków

5.53. Z uwagi na fakt, że zarządzanie wydatkami na rolnictwo jest na ogół dzielone między państwa członkowskie i Komisję, środki pomocowe wypłacane są przez państwa członkowskie, które następnie uzyskują 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.

5.50. Komisja uwzględniła kwestię definicji „rolnika”, na którą zwrócił uwagę Trybunał, w ramach oceny stanu WPR. Zaproponowała, aby państwa członkowskie wyłączyły z systemów płatności bezpośrednich osoby fizyczne lub prawne, których cel działalności nie obejmuje prowadzenia działalności rolniczej lub które prowadzą działalność rolniczą w znikomym zakresie. Zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 stosowanie tego przepisu jest jednak fakultatywne. Jeśli chodzi o kwestię poruszoną przez Trybunał, zgodnie z obowiązującym w 2008 r. ustawodawstwem osoby fizyczne lub prawne prowadzące działalność rolniczą lub utrzymujące grunty w dobrej kulturze rolnej zgodnej są uprawnione do otrzymywania płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej.

5.51. Jak wynika z danych posiadanych przez Komisję, opublikowanych w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2008 r., w UE-27 średnio 16,25 % wnioskodawców, wobec których przeprowadzono kontrole pod kątem pomocy w ramach pierwszego i drugiego filara WPR, została ukarana za nieprzestrzeganie zasady współzależności.

5.52. Komisja wykryła podobne nieprawidłowości w niektórych państwach członkowskich i bada je w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

5.53. Zwroty środków dokonywane przez Komisję państwom członkowskim stanowią, według przepisów, miesięczne płatności, a nie zaliczki ⁽²⁾.

⁽²⁷⁾ Art. 29 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

⁽²⁾ Art. 14 rozporządzenia Rady (WE) 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Finansowe rozliczenie rachunków

5.54. Dnia 29 kwietnia 2009 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 głównie 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.

5.55. 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 zazwyczaj sprawdzane przez jednostki certyfikujące na miejscu. Decyzje finansowe nie oznaczają zatem, że „rozliczone” wydatki są wolne od nieprawidłowych płatności.

5.55. Poświadczenie wiarygodności kontroli 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 tym kontekście poddawane ocenie są również kontrole na miejscu.

Ponadto jednostki certyfikujące dostarczają osobną opinię dotyczącą poświadczenia wiarygodności wystawianego przez dyrektora każdej agencji płatniczej, jak również analizę skuteczności kontroli na miejscu oraz dokładności statystyk inspekcyjnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.56. Komisja wprowadziła nowe zasady prezentacji należności (pozycja należności) za rok budżetowy 2006, po czym dokonała ich modyfikacji; zasady w zmodyfikowanej wersji obowiązują, począwszy od roku budżetowego 2008⁽²⁸⁾. Zmiany takie muszą być wdrożone przez agencje płatnicze, z czym wiąże się znaczna ilość pracy w ograniczonym czasie, co oznacza, że istnieje ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w pozycjach należności. Na podstawie badania pracy jednostek certyfikujących oraz analizy tej pracy przeprowadzonej przez Komisję Trybunał ponownie wyraża swoje wątpliwości co do wiarygodności pozycji należności⁽²⁹⁾. Komisja zwróciła uwagę na niedociągnięcia odnoszące się do pozycji należności w przypadku jednej czwartej agencji płatniczych⁽³⁰⁾ i zaproponowała korekty finansowe⁽³¹⁾ na kwotę około 25,3 mln euro. Korekty te stanowią około 1,95 % kwoty 1 295 mln euro, która ma zostać odzyskana według stanu na koniec roku budżetowego 2008. Chociaż wielkość błędu pozostaje nieznacznie poniżej poziomu istotności wynoszącego 2 %, korekty te wskazują na występowanie ryzyka istotnego poziomu błędu w całkowitej wysokości pozycji należności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.56. Nowe przepisy oraz wprowadzone do nich później zmiany mają na celu poprawę sprawozdań przedstawianych Komisji przez państwa członkowskie, co ma zapewnić lepszą ochronę interesu finansowego Wspólnoty. Komisja uważa, że zmiany zostały wprowadzone z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, aby umożliwić agencjom płatniczym dostosowanie się do nowych wymogów, a zatem nie powodowały ryzyka wystąpienia błędnych wpisów w pozycjach należności.

Komisja uzyskała wystarczające informacje dotyczące dłużników dla celów rozliczeniowych i księgowych. W żadnym przypadku nie stwierdzono istotnych skutków finansowych na poziomie całłościowego rachunku (a więc i w odniesieniu do decyzji).

Korekty obejmujące kwotę 25,3 mln EUR zostały zaproponowane przez Komisję na podstawie oceny informacji przedstawionych w sprawozdaniach jednostek certyfikujących, oraz obliczonych przez nią najbardziej prawdopodobnych wskaźników (i liczby) błędów związanych z należnościami w poszczególnych agencjach płatniczych. W odniesieniu do należności stosuje się taką samą logikę jak w przypadku traktowania (i ewentualnej korekty) błędów w związku z dokładnym badaniem wydatków w ramach funduszy.

Wykryte błędy finansowe usuwa się przez odzyskiwanie w drodze zwykłych procedur kontroli zgodności rozliczeń.

⁽²⁸⁾ Przed rokiem budżetowym 2006 państwa członkowskie musiały przedkładać tabelę 105 przewidzianą w art. 3 ust. 6 lit. a) rozporządzenia Komisji (WE) nr 296/96 (Dz.U. L 39 z 17.2.1996, s. 5), która podawała ogólną sumę należności na koniec roku budżetowego; w latach budżetowych 2006 i 2007 państwa członkowskie musiały dostarczyć tabele przewidziane w art. 6 lit. f) rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 (Dz.U. L 171 z 23.6.2006, s. 90) z rozróżnieniem na kwoty z EFRG i EFRROW, jak również z rozróżnieniem, odpowiednio, na procedury administracyjne i sądowe; zaś od roku budżetowego 2008 państwa członkowskie muszą dostarczać tabele – zwane tabelami z załącznika III i IIIa – przewidziane w art. 6 lit. h) oraz i) rozporządzenia (WE) nr 885/2006, w których wykazuje się osobno nieprawidłowości oraz kwoty należne, które nie wynikają ani z nieprawidłowości, ani też z błędów administracyjnych.

⁽²⁹⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 5.61; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 5.44.

⁽³⁰⁾ Art. 10 rozporządzenia (WE) nr 885/2006, na podstawie którego Komisja powiadamia zainteresowane państwo członkowskie o wynikach weryfikacji dostarczonych informacji.

⁽³¹⁾ Korekty finansowe na mocy art. 11 rozporządzenia (WE) nr 885/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Rozliczenie zgodności rachunków

5.57. 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”⁽³²⁾.

5.58. 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⁽³³⁾. Ze względu na fakt, że ograniczenia te są nieodłącznie związane z systemem rozliczeń, wystąpiły one również w 2008 r. i zwrócono na nie uwagę w rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie udzielenia absolutorium za 2007 r.

5.58. To, co Trybunał określa mianem ograniczeń, jest nieodłącznie związane z systemem i Trybunał nie wyrażał w tej kwestii sprzeciwu w kontekście przyjęcia rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005.

Kontrola zgodności rozliczeń ma na celu wykluczenie z finansowania wspólnotowego wydatków poniesionych niezgodnie z przepisami wspólnotowymi. Natomiast nie jest to mechanizm, za którego pośrednictwem 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 kontroli zgodności rozliczeń, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia działań następczych polegających na odzyskaniu płatności od tych beneficjentów. Jednakże nawet w sytuacji, w której odzyskanie płatności od beneficjentów nie jest konieczne, ponieważ korekty finansowe dotyczą jedynie nieprawidłowości w systemie zarządzania i kontroli państw członkowskich, a nie nienależnych płatności, korekty te stanowią istotny środek umożliwiający poprawę systemów państw członkowskich, a tym samym również zapobieganie nieprawidłowym płatnościom lub ich wykrywanie i odzyskiwanie ich od beneficjentów.

Korekty finansowe są określane na podstawie charakteru i wagi naruszenia oraz straty finansowej poniesionej przez Wspólnotę. Kwotę oblicza się na podstawie rzeczywiście spowodowanej straty lub na podstawie ekstrapolacji (stawki zryczałtowanej). W przypadkach, w których nie jest to możliwe, stosuje się stawki zryczałtowane, uwzględniające dotkliwość nieprawidłowości w krajowych systemach kontroli w celu odzwierciedlenia ryzyka finansowego dla Wspólnoty. Komisja uważa zatem, że istnieje istotne powiązanie między tym rodzajem korekty a kwotą nieprawidłowych płatności na rzecz beneficjentów końcowych.

Stosowanie stawek ryczałtowych zostało zaakceptowane przez Trybunał Sprawiedliwości, jako zgodne z przepisami regulującymi kontrole zgodności rozliczeń i zatwierdzone na pewnych warunkach przez Parlament Europejski w rezolucji w sprawie absolutorium za 2007 r. (§ 83).

⁽³²⁾ Art. 31 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005.

⁽³³⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 5.63; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 5.47.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kontrole prowadzone przez państwa członkowskie w ramach IACS i wyniki inspekcji

5.59. Wyniki inspekcji w ramach IACS zgłaszane Komisji przez agencje płatnicze stanowią ocenę legalności i prawidłowości wniosków złożonych przez rolników i po raz pierwszy musiały zostać zweryfikowane przez jednostki certyfikujące w 2007 r. Jednakże praca większości jednostek certyfikujących, służąca weryfikacji i zatwierdzeniu statystyk IACS, nie obejmuje swym zasięgiem beneficjentów końcowych. Ponadto, pomimo że Komisja podjęła się zatwierdzania tych statystyk, zakres jej prac w tej dziedzinie jest jak dotąd niepełny.

Obszary polityki: „Środowisko”, „Rybołówstwo i gospodarka morska” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów”

5.60. „Środowisko”, „Rybołówstwo i gospodarka morska” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów” to obszary, którymi Komisja zarządza w ramach odrębnych systemów kontroli. Podczas kontroli zbadano ustanowienie Europejskiego Funduszu Rybackiego na lata 2007–2013.

Zatwierdzenie krajowych programów operacyjnych i ocena krajowych strategii kontrolnych Europejskiego Funduszu Rybackiego

5.61. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał objęła dwa systemy kontroli wewnętrznej DG MARE – pierwszy z nich dotyczył zatwierdzania programów operacyjnych w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR), a drugi dotyczył oceny strategii kontrolnych dla tych programów. Sprawdzone istnienie i właściwe stosowanie kluczowych mechanizmów kontrolnych w odniesieniu do programów i strategii kontrolnych, których proces zatwierdzania lub przyjmowania został zakończony w ciągu 2008 r. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał nie dała podstaw do sformułowania jakichkolwiek uwag.

5.59. Poproszono jednostki certyfikujące o zbadanie próby kontroli na miejscu, obejmującej przynajmniej 10 kontroli w odniesieniu do każdej populacji (tj. łącznie 40, jeśli zarządza wszystkimi rodzajami wydatków), i uzgodnienia informacji wprowadzonych do baz danych i akt dla przynajmniej 20 sprawozdań dotyczących kontroli na miejscu w przypadku każdego zestawu danych statystycznych (tj. 60 łącznie, jeśli zarządza wszystkimi rodzajami wydatków).

Analiza otrzymanych danych wykazała, że w około 75 % przypadków dane statystyczne dotyczące pomocy bezpośredniej oraz rozwoju obszarów wiejskich zostały sprawdzone przez jednostki certyfikujące pod kątem jakości leżących u ich podstaw kontroli na miejscu oraz dokładności samych statystyk kontroli, chociaż podjęte działania często nie były tak szeroko zakrojone, jak wymagała tego Komisja (w odniesieniu do dokładności statystyk kontroli dotyczących rozwoju obszarów wiejskich i jakości kontroli na miejscu odnoszących się do środków rozwoju obszarów wiejskich niewchodzących w zakres zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli odsetek wynosił około 60 %). W ponad 90 % tych przypadków (80 % w przypadku środków rozwoju obszarów wiejskich niewchodzących w zakres zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli) jednostki certyfikujące wydały pozytywną opinię co do jakości kontroli na miejscu i w około 65 % przypadków co do dokładności statystyk kontroli.

Komisja zgadza się jednak, że można i należy wprowadzać dalsze usprawnienia i często porusza tę kwestię z państwami członkowskimi. Komisja stwierdza, że chociaż istnieje pole do poprawy, statystyki te stanowią istotne narzędzie oceny legalności i prawidłowości wydatków rolnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

5.62. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że – z wyjątkiem rozwoju obszarów wiejskich⁽³⁴⁾ – w płatnościach za rok zakończony dnia 31 grudnia 2008 r. w ramach badanej grupy polityk nie występuje istotny poziom błędu. Wydatki na rozwój obszarów wiejskich nadal cechuje wyższy poziom błędu niż EFRG, chociaż szacowany poziom błędu jest niższy niż w latach ubiegłych.

5.63. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że większość systemów nadzoru i kontroli w obszarach polityki omawianych w niniejszym rozdziale jest częściowo skutecznych w zapewnianiu prawidłowości płatności⁽³⁵⁾.

5.64. Podobnie jak w latach ubiegłych, na podstawie poziomu błędów wykrytych podczas badania transakcji i oceny systemów, Trybunał ponownie stwierdza, że system IACS jest zasadniczo skutecznym systemem kontroli, jeśli chodzi o ograniczanie ryzyka błędów i nieprawidłowych wydatków. Kontrola wykazała jednak, że w wybranych agencjach płatniczych w trzech państwach członkowskich konieczne są znaczne ulepszenia (zob. pkt 5.32).

5.65. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że w przypadku systemów SPJ i JPO w związku ze stwierdzonymi niedociągnięciami należy podjąć następujące działania:

a) usunięcie uchybień systemowych, które powodują błędy polegające na deklarowaniu zawyżonych powierzchni gruntów lub niedokładnym ustalaniu uprawnień do płatności, przede wszystkim poprzez zapewnienie wiarygodności baz danych;

5.62. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę ogólną, zgodnie z którą w ramach badanej grupy polityk traktowanych jako całość „rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich” szacowany ogólny wskaźnik błędu jest nieco poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. Komisja podziela stanowisko Trybunału co do większej częstotliwości występowania błędów w zakresie wydatków związanych z rozwojem obszarów wiejskich, jednak z zadowoleniem stwierdza, że wskaźnik błędów w tej dziedzinie ogólnie maleje.

5.63. Jeśli chodzi o obszary polityki uwzględnione w niniejszym rozdziale, wyniki kontroli krzyżowych przeprowadzonych przez Trybunał są stosunkowo stabilne na przestrzeni ostatnich lat i wykazują próg istotności sięgający około 2 %. Potwierdza to, że ogólnie rzecz biorąc, systemy nadzoru i kontroli są skuteczne.

5.64. Komisja przyjmuje do wiadomości, że w zintegrowanym systemie zarządzania i kontroli (IACS) w Zjednoczonym Królestwie (Szkocja) występują nieprawidłowości, nie uważa jednak, aby powodowały one nieskuteczność systemu (zob. również odpowiedź Komisji w pkt 5.32).

Nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w Bułgarii i Rumunii uwzględniono w szczegółowych i kompleksowych planach działania, które Komisja nałożyła na oba te kraje członkowskie w 2009 r. i podejmuje się w związku z nimi działania następcze w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń. Nieprawidłowości te zostały również należycie uwzględnione w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2008 r.

5.65.

a) Większość niedociągnięć wskazanych przez Trybunał jest znana i Komisja podejmuje w związku z nimi działania następcze w ramach kontroli zgodności rozliczeń. Zachęca się państwa członkowskie do doskonalenia systemów krajowych oraz do ścisłej współpracy ze służbami Komisji w omawianych kwestiach.

⁽³⁴⁾ Płatności dokonywane w ramach rozwoju obszarów wiejskich stanowią około 19 % płatności dokonywanych we wszystkich obszarach polityki, omawianych w niniejszym rozdziale.

⁽³⁵⁾ Jest to w przeważającej mierze związane z systemami nadzoru i kontroli w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) dalsze zaostrenie przepisów, tak aby bezpośrednia pomoc UE nie była wypłacana wnioskodawcom, którzy nie wykorzystują gruntów do celów rolniczych ani nie podejmują działań w celu utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska;

- c) ustanowienie minimalnych wymogów dotyczących kwalifikowalności użytków zielonych do uzyskania pomocy bezpośredniej UE.

5.66. Ponadto Trybunał ponownie stwierdza, że w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich konieczne jest podjęcie dalszych wysiłków w celu zapewnienia wypełniania obowiązków przez beneficjentów oraz dalszego uproszczenia przepisów i warunków.

5.67. Wreszcie, trzeba podjąć skuteczne działania, aby rozwiązać problemy wskazane w obszarach polityki: „Środowisko”, „Rybołówstwo” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów”.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Komisja uwzględniła kwestię definicji „rolnika”, na którą zwrócił uwagę Trybunał w ramach oceny stanu WPR. Zaproponowała, aby państwa członkowskie wyłączyły z systemów płatności bezpośrednich osoby fizyczne lub prawne, których cel działalności nie obejmuje prowadzenia działalności rolniczej lub które prowadzą działalność rolniczą w znikomym zakresie. Zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 stosowanie tego przepisu jest jednak fakultatywne.

Komisja uważa, że obecny system jest właściwy i zapewnia wystarczające gwarancje dotyczące zarządzania gruntami zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej i środowiskowej. Wprowadzanie dalszych złożonych przepisów spowodowałoby powstanie niezwykle skomplikowanego systemu kontroli, którego stosowanie byłoby kosztowne i sprzeczne z podejmowanymi przez Komisję działaniami zmierzającymi do uproszczenia procedur i przepisów. Ponadto w rzeczywistości oznaczałoby to ponowne wprowadzenie pewnego rodzaju uzależnienia płatności od produkcji.

- c) Obecne przepisy są podstawą wymogów minimalnych, które państwa członkowskie muszą respektować ustanawiając swoje zasady dobrej kultury rolnej i środowiskowej. W ramach działań sprawdzających zgodność rozliczeń Komisja kontroluje, czy wymogi te są respektowane.

5.66. Komisja stwierdza z zadowoleniem, że wskaźnik błędów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich maleje i przypisuje ten fakt, przynajmniej częściowo, wprowadzeniu nowych ram regulacyjnych na okres programowania 2007–2013, które przyczyniły się do uproszczenia przepisów i warunków oraz do zwiększenia kontroli. W szczególności rozporządzenie (WE) nr 1975/2006 zapewnia obecnie w szerokim zakresie przepisy dotyczące kontroli wszystkich środków rozwoju obszarów wiejskich, a Komisja podjęła działania w celu zapewnienia skutecznego i efektywnego stosowania tych przepisów przez państwa członkowskie. Komisja uznaje jednak konieczność podejmowania dalszych działań w tym zakresie.

5.67. Komisja należyście bada wszystkie błędy zidentyfikowane przez Trybunał i w razie potrzeby dokona korekt finansowych.

ZAŁĄCZNIK 5.1

CZĘŚĆ 1: GŁÓWNE CECHY BADANIA PRÓBY TRANSAKCJI

1.1 — Liczebność próby

Rok	Liczba zbadanych transakcji
2008	204
2007	196

1.2 — Struktura próby

Odsetek zbadanych transakcji	2008				2007
	EFRG	Rozwój obszarów wiejskich	SANCO, ENV, MARE	Ogółem	
Płatności okresowe i końcowe	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %
Zaliczki	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Ogółem	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %

1.3 — Częstość i szacowany wpływ błędów

Błędy	2008				2007
	EFRG	Rozwój obszarów wiejskich	SANCO, ENV, MARE	Ogółem	
Częstość transakcji, w których wystąpiły błędy	28 % {42}	40 % {17}	64 % {7}	32 % {66}	31 % {61}
Częstość występowania błędów, które są kwantyfikowalne	54 % {30}	55 % {11}	24 % {4}	48 % {45}	49 % {39}
Wpływ błędów kwantyfikowalnych: Najbardziej prawdopodobny poziom błędu mieści się w przedziale (*)	poniżej 2 %				między 2 % a 5 %

(*) Trybunał wyróżnia trzy przedziały najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu: poniżej 2 %, między 2 % a 5 % oraz powyżej 5 %.
W klamrach { } podano bezwzględną liczbę transakcji.

1.4 — Rodzaje błędów w próbie

Odsetek poszczególnych rodzajów błędów w zbadanych transakcjach	2008				2007
	EFRG	Rozwój obszarów wiejskich	SANCO, ENV, MARE	Ogółem	
Błędy kwalifikowalności	5 %	15 %	18 %	10 %	18 %
Błędy wystąpienia	0 %	5 %	0 %	1 %	1 %
Błędy dokładności	50 %	35 %	12 %	40 %	31 %
Inne błędy, które nie mają wpływu finansowego	45 %	45 %	70 %	49 %	50 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

CZĘŚĆ 2: OGÓLNA OCENA SYSTEMÓW NADZORU I KONTROLI

2.1 — Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli – elementy monitorowania IACS – SPJ/JPO

Państwo członkowskie	System	Wydatki (w mln EUR)	Procedury i kontrole administracyjne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności, w tym jakość baz danych	Kontrole na miejscu: metodyka, typowanie, realizacja, kontrola jakości i sprawozdawczość nt. indywidualnych wyników	Wdrożenie i kontrola przestrzegania zasad utrzymywania gruntów w kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska/zasady współzależności (*)	Ocena ogólna (**)
Belgia (Walonia)	SPJ	230	1, 2			
Zjedn. Królestwo (Szkocja)	SPJ	579	1, 2, 3, 4		a	
Hiszpania (Katalonia)	SPJ	178	1, 2, 5		b	
Słowenia	SPJ	49	1			
Estonia	JPO	40				
Bułgaria	JPO	166	6, 7, 8	A, B, C	b	
Rumunia	JPO	421	8, 9, 10		b	
Polska	JPO	1 123	11, 12		c	

(*) Zgodnie z przepisami art. 143b ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 nowe państwa członkowskie nie mają obowiązku wdrożenia podstawowych wymogów w zakresie zarządzania (zasady współzależności) do dnia 31 grudnia 2008 r. (Bułgaria i Rumunia do dnia 31 grudnia 2011 r.). W związku z tym w tych nowych państwach członkowskich skontrolowano jedynie przestrzeganie zasad utrzymywania gruntów w kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

(**) Ocena ogólna nie może być wyższa niż ocena procedur i kontroli administracyjnych.



Skuteczny

Częściowo skuteczny

Nieskuteczny

- 1 Niepoprawne obliczenie pomocy w przypadkach, gdy stwierdzona powierzchnia jest niewystarczająca do uruchomienia wszystkich wnioskowanych uprawnień do płatności lub gdy rolnik nie zadeklarował wszystkich przysługujących mu uprawnień z tytułu odłogowania.
- 2 Niepoprawne określenie uprawnień do przekazania do rezerwy krajowej.
- 3 Pułap szkocki przekroczony o 25,4 mln EUR, niemożność oceny przestrzegania pułapu Zjednoczonego Królestwa z powodu niewiarygodnej angielskiej bazy danych.
- 4 LPIS zawiera ponad 12 000 pokrywających się działek referencyjnych, czego skutkiem było wypłacenie na podstawie wniosków złożonych w 2007 r. podwójnych płatności do łącznej powierzchni około 15 000 ha.
- 5 Rozbieżności między regionalną i centralną bazą danych dotyczącą uprawnień do płatności.
- 6 Nieprecyzyjna powierzchnia kwalifikowalna wpisana do LPIS.
- 7 Niewiarygodne dane dotyczące powierzchni kwalifikowalnej wpisane do LPIS; powierzchnia ta nie była uznawana za maksymalną powierzchnię, która mogła zostać przyjęta i do której można było dokonać płatności.
- 8 Wnioski złożone przez osobę fizyczną lub gminę w odniesieniu do gruntów faktycznie uprawianych przez inne osoby.
- 9 Znaczna liczba korekt wniosków, których złożenie nie pociągnęło za sobą nałożenia kar.
- 10 Podwójne płatności i nadpłaty dla 5 500 rolników.
- 11 Płatności do powierzchni większej niż powierzchnia kwalifikowalna wprowadzona do LPIS.
- 12 Wektoryzacja nieukończona dla wszystkich działek referencyjnych.
- A Niezwyfikowane wyniki teledetekcji uznane jako podstawa do płatności.
- B Nieosiągnięty minimalny wymagany poziom procentowy kontroli na miejscu.
- C Grunty niekwalifikowalne uznane w ramach JPO.
- a Brak działalności rolniczej i nieprzestrzeganie zasad utrzymywania gruntów w kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska w przypadku znacznych obszarów hał dopuszczonych w ramach SPJ.
- b Niewystarczające krajowe wymogi w zakresie utrzymywania gruntów w kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska/przestrzegania zasady współzależności w przypadku użytków zielonych.
- c Brak ścieżki audytu w przypadku kar za nieprzestrzeganie zasad utrzymywania gruntów w kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

2.2 — Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli – rozwój obszarów wiejskich

Państwo członkowskie	Procedury i kontrole administracyjne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności, w tym jakość baz danych	Kontrole na miejscu: metodyka, typowanie, realizacja, kontrola jakości i sprawozdawczość nt. indywidualnych wyników	Wdrożenie i kontrola przestrzegania zasad utrzymywania gruntów w kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska/zasady współzależności	Ocena ogólna
Republika Czeska			nd.	
Grecja				
Węgry			nd.	
Irlandia			nd.	
Włochy			nd.	
Portugalia			nd.	
Hiszpania				

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
nd.	Nie dotyczy (skontrolowane płatności nie podlegają zasadzie współzależności)

2.3 — Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ocena ogólna	2008	2007

	Skuteczne
	Częściowo skuteczne
	Nieskuteczne

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z NAJWAŻNIEJSZYMI UWAGAMI ZAWARTYMI W POŚWIADCZENIU WIARYGODNOŚCI (*) (**)

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
Rozwój obszarów wiejskich			
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) (pkt 5.15 (*)).	Francja uznaje, że istniejący system jest niedoskonały i zamierza ustanowić nowy system umożliwiający uzgodnienie baz danych administracji z bazami danych banków. Kiedy system ten zacznie działać, ułatwi śledzenie pożyczki od banku do beneficjenta końcowego.	Problem odnotowany przez Trybunał będzie istniał przynajmniej dopóty, dopóki nowy system nie zacznie w pełni działać.	Komisja podjęła działania następcze w związku z przedmiotową kwestią. Państwo członkowskie wprowadziło nowy system administracyjny, który umożliwi od 2008 r. śledzenie drogi pożyczki od banku do beneficjenta końcowego. Komisja przeanalizowała również wyniki kontroli przeprowadzonych w ostatnim czasie przez państwo członkowskie, aby ustalić skutki finansowe w odniesieniu do poprzednich okresów programowania.
Rozwój obszarów wiejskich			
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 (pkt 5.32 (*)).	W 2008 r. nie podjęto zauważalnych działań mających na celu uproszczenie zasad dotyczących wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Komisja uważa, że ponieważ działania rolno-środowiskowe są z natury złożone, mogłyby zostać uproszczone jedynie w niewielkim stopniu bez podważania celu tych środków (roczne sprawozdanie z działalności za 2008 r. sporządzone przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, s. 117).	Nadal pożądane jest uproszczenie skomplikowanych zasad, w szczególności tych mających zastosowanie do działań rolnośrodowiskowych.	Konkretnie rozpoczęte/planowane działania obejmują: — zmianę rozporządzenia (WE) nr 1975/2006 w celu sprecyzowania pewnych kwestii i skuteczniejszego dostosowania jego przepisów do przepisów mających zastosowanie w zakresie pierwszego filaru, — obecne działania na rzecz uproszczenia procedur i przepisów, które doprowadziły do opracowania wniosków dotyczących uproszczenia również w zakresie drugiego filara, — ustanowienie skuteczniejszej procedury umożliwiającej omawianie trudności napotkanych przez państwa członkowskie we wdrażaniu i kontrolowaniu środków rozwoju obszarów wiejskich, co umożliwi promowanie wymiany doświadczeń i wiedzy między państwami członkowskimi. Wynik tych spotkań mógłby następnie zostać wykorzystany do poprawienia i zaktualizowania istniejących wytycznych, co z kolei mogłoby się przyczynić do poprawienia koncepcji, wdrażania i kontroli przedmiotowych środków.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
IACS			
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), 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.	Według rocznego sprawozdania z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa za 2008 r., począwszy od procedury rozpatrywania wniosków w 2009 r., wszystkie elementy systemu IACS w Grecji są wprowadzone i funkcjonują, a zatem zastrzeżenie może zostać zniesione. Nie ma to wpływu na trwające procedury rozliczania zgodności obejmujące ryzyko finansowe, które wynika z uchybień w systemie IACS w latach 2006–2008. W ramach tych procedur należy ocenić w szczególności konsekwencje nadal występujących uchybień w bazie LPIS-SIP.	Trybunał skontroluje SPJ oraz IACS/LPIS w Grecji w 2009 r.	Komisja ściśle monitoruje sytuację w Grecji. Nowa wizyta kontrolna Komisji została zaplanowana na jesień 2009 r.
SPJ			
W wyniku kontroli stwierdzono systematycznie występujące niedociągnięcia w obliczaniu uprawnień do płatności (pkt 5.22 (*)–5.26 (*)). Przeprowadzone przez Trybunał kontrole sprawdzające wykazały szereg uchybień w jakości kontroli na miejscu i doprowadziły do stwierdzenia niekwalifikowalnych powierzchni lub działek, które powinny być zostać wykluczone przez krajowych inspektorów (Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia) (pkt 5.28 (*)).	Podniesione kwestie, wskazane w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006 i sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2007 zasadniczo już stały się przedmiotem działań następczych w ramach procedury rozliczania zgodności rachunków.	Trybunał wykrył przypadki różnic w krajowych i regionalnych danych dotyczących odpowiedniej części składającej się na pułap krajowy (Hiszpania) oraz przypadek niepełnej, niedokładnej i nieaktualnej bazy danych dotyczącej uprawnień do płatności (Zjednoczone Królestwo) (pkt 5.37 (**)). Trybunał wykrył również błędy polegające na regularnie powtarzających się błędnych wyliczeniach pomocy w przypadkach, gdy wnioskodawcy deklarują mniejszy obszar niż wynika to z przysługujących im uprawnień oraz gdy ich uprawnienia mają różną wartość (pkt 5.38 (**)).	Jeśli chodzi o możliwe zawyżenie w Zjednoczonym Królestwie pułapu przyznawanych uprawnień do płatności, w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń podejmuje się odpowiednie działania. Komisja jest świadoma sytuacji, jaka występuje w zakresie obliczania płatności w Hiszpanii, Słowenii i Zjednoczonym Królestwie, i podjęła już odpowiednie działania w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń. W odniesieniu do Belgii, otrzymane informacje wskazują, że procedura stosowana w celu obliczania pomocy w przypadkach, na które zwrócił uwagę Trybunał, prowadziła do powstawania w kwotach przyznanej pomocy różnic niepowodujących żadnych strat dla budżetu Wspólnoty.
Oliwa z oliwek			
Znaczenie dokładności danych w SIP dotyczących oliwy z oliwek na włączenie systemu dopłat do produkcji oliwy z oliwek do SPJ potwierdzono w Grecji i we Włoszech, gdzie cztery spośród pięciu skontrolowanych transakcji SPJ dotyczących oliwy z oliwek zawierały błędy, z których część doprowadziła do znacznych nadpłat (pkt 5.14 lit. c) (*)).	Według Komisji w latach 2007 i 2008 zastosowano dalsze korekty finansowe dotyczące pomocy z tytułu produkcji oliwy z oliwek.	Trybunał ponownie stwierdził błędy wynikające z niewłaściwego obliczenia uprawnień z tytułu produkcji oliwy z oliwek (Grecja).	Komisja potwierdza, że niedociągnięcia wskazane przez Trybunał są przedmiotem procedur kontroli zgodności rozliczeń.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
Kontrole ex post			
Dokonana przez Trybunał analiza sprawozdań jednostek certyfikujących wykazała potrzebę poprawy weryfikowania przez agencje płatnicze działań podejmowanych w odpowiedzi na zgłoszone potencjalne nieprawidłowości i sprawozdawczości na ten temat. (pkt 5.36 (*)).	Jeśli chodzi o prowadzoną przez agencje płatnicze weryfikację działań podejmowanych w następstwie zgłoszenia potencjalnych nieprawidłowości i sprawozdawczość na ten temat, jednostki certyfikujące dokonały oceny w 90 % wskazanych przypadków (choćby wykonane prace nie zawsze były tak kompleksowe, jak wymagała tego Komisja), a w 74 % zbadanych przypadków wydano pozytywną opinię w sprawie działań następczych podejmowanych przez agencje płatnicze.	Korekty zastosowane przez Komisję wskazują, że istnieje ryzyko istotnego błędu w całkowitej wysokości pozycji należności. W związku z tym Trybunał ponownie wyraża wątpliwości co do poprawności pozycji należności.	Komisja uzyskała wystarczające informacje dotyczące dłużników dla celów rozliczeniowych i księgowych. W żadnym przypadku nie stwierdzono, że skutki finansowe mają istotny wpływ na poziomie całłościowego rachunku (a więc i w stosunku do decyzji). Wykryte błędy finansowe są usuwane przez odzyskanie w drodze zwykłych procedur kontroli zgodności rozliczeń.
(*) Numer punktu sprawozdania rocznego ETO za rok budżetowy 2007. (**) Numer punktu sprawozdania rocznego ETO za rok budżetowy 2008.			

ZAŁĄCZNIK 5.3

RACHUNKI AGENCJI PŁATNICZYCH WYŁĄCZONE Z ROZLICZENIA ZA 2008 R.

(w mln EUR)

Państwo członkowskie	Agencja płatnicza	Rachunki wyłączone z rozliczenia ⁽¹⁾		
		EFRG	EFRROW	PIROW
Belgia	ALV	274	29	
Francja	ODARC		7	
Niemcy	Baden-Württemberg	421		
Niemcy	Bayern		127	
Niemcy	Brandenburg		47	
Niemcy	Niedersachsen		70	
Niemcy	Schleswig-Holstein		29	
Grecja	OPEKEPE	2 461	224	
Włochy	ARBEA	102	18	
Malta	MRRA	2		3
Portugalia	IFAP	720	253	
Rumunia	PIAA	462		
Słowacja	APA		98	
Hiszpania	Galicia		40	
Ogółem		4 442	942	3

⁽¹⁾ Rachunki, które Komisja w swoich decyzjach z dnia 29 kwietnia 2009 r. uznała za niemożliwe do rozliczenia z powodu problemów występujących w poszczególnych państwach członkowskich, wymagających dodatkowych badań.

Źródło: Decyzje Komisji 2009/366/WE, 2009/367/WE i 2009/373/WE (Dz.U. L 111 z 5.5.2009 i Dz.U. L 116 z 9.5.2009).

ROZDZIAŁ 6

Spójność

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	6.1–6.15
Charakterystyka polityki spójności	6.2
Cele i instrumenty polityki spójności	6.3–6.5
W jaki sposób wydatkowane są pieniądze	6.6–6.8
Systemy nadzoru i kontroli	6.9–6.11
Korekty finansowe	6.12–6.15
Prawidłowość transakcji	6.16–6.20
Skuteczność systemów	6.21–6.34
Systemy związane z prawidłowością transakcji	6.23–6.28
Okres 2000–2006	6.23
Okres 2007–2013	6.24–6.28
Systemy związane z odzyskiwaniem środków i korektami finansowymi	6.29–6.34
Państwa członkowskie (okres 2000–2006)	6.29–6.30
Nadzór Komisji (okres 2000–2006)	6.31–6.34
Wnioski i zalecenia	6.35–6.37
Wnioski	6.35–6.36
Zalecenia	6.37

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę grupy polityk „Spójność”, obejmującej następujące obszary: 04 – „Zatrudnienie i sprawy społeczne” i 13 – „Polityka regionalna”⁽¹⁾. Szczegółowe informacje na temat skontrolowanych działań, wydatków w roku budżetowym oraz trybu zarządzania przedstawiono w **tabeli 6.1**.

6.1. Komisja zauważa, że tytuły budżetowe 4 i 13 mają większy zakres niż obszar polityki „spójność”. Obejmują one dialog społeczny, politykę równości płci, pomoc przedakcesyjną oraz dotacje operacyjne dla agencji unijnych.

Tabela 6.1 — Płatności w 2008 r. w ramach obszarów polityki 4 i 13

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2008 (w mln EUR)	Tryb zarządzania budżetem
4	Zatrudnienie i sprawy społeczne	Wydatki administracyjne	25,93	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Fundusz Społeczny	8 788,53	Dzielone
		Praca w Europie – dialog społeczny i mobilność	56,63	Bezpośrednie scentralizowane
		Zatrudnienie, solidarność społeczna i równość płci	105,14	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji	49,04	Dzielone
		Instrument pomocy przedakcesyjnej	0,00	Zdecentralizowane
13	Polityka regionalna	Wydatki administracyjne	15,64	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i inne działania w zakresie polityki regionalnej	21 455,21	Dzielone
		Fundusz Spójności (wraz z byłym funduszem ISPA)	5 826,46	Dzielone
		Działania przedakcesyjne związane z polityką strukturalną	42,71	Zdecentralizowane
		Fundusz Solidarności	273,19	Dzielone
Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾			41,57	
Wydatki operacyjne ogółem			36 596,91	
Płatności za rok ogółem			36 638,48	
Zobowiązania za rok ogółem			48 189,59	

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 11.

Charakterystyka polityki spójności

6.2. Wydatki UE na rzecz polityki 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. Finansowanie polityki spójności z funduszy UE odbywa się na zasadzie współfinansowania. Niniejszy rozdział dotyczy przede wszystkim płatności odnoszących się do okresu programowania 2000–2006; w 2008 r. dokonano niewielu zwrotów (płatności okresowych) odnoszących się do okresu programowania 2007–2013 (zob. pkt 6.8).

6.2. Komisja stwierdza, że uwagi Trybunału koncentrują się wyłącznie na płatnościach z funduszu strukturalnego i Funduszu Spójności za lata 2000–2006, które stanowią około 68 % płatności w ramach polityki spójności w 2008 r. Prefinansowanie w odniesieniu do lat 2007–2013 wynosiło 32 %.

⁽¹⁾ Wydatki na rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo omówione są w ramach obszarów polityki: 05 – „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich” oraz 11 – „Rybołówstwo”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Cele i instrumenty polityki spójności

6.3. 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, rewitalizację obszarów miejskich, czy też wspieranie równych szans na rynku pracy.

6.4. Źródłem finansowania UE są przede wszystkim dwa fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności ⁽²⁾:

- a) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) wspiera realizację celów 1 i 2, finansując inwestycje w infrastrukturę, tworzenie lub utrzymywanie miejsc pracy, inicjatywy rozwoju lokalnego oraz działalność małych i średnich przedsiębiorstw;
- 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) 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⁾ 97 % płatności w 2008 r. pochodziło z tych trzech funduszy w ramach tytułów 4 i 13 budżetu ogólnego. Pozostałe 3 % pochodziło z innych instrumentów przedstawionych w **tabeli 6.1**.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.5. W okresie programowania 2007–2013 przed EFRR, EFS i Funduszem Spójności postawiono trzy cele (cel konwergencji, cel konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia oraz cel europejskiej współpracy terytorialnej). Programy opracowano w taki sposób, aby wspierać innowacyjność, przedsiębiorczość, zatrudnienie i gospodarkę opartą na wiedzy, aby rozwijać gospodarki regionalne oraz aby tworzyć nowe i lepsze miejsca pracy.

W jaki sposób wydatkowane są pieniądze

6.6. Z funduszy strukturalnych współfinansowane są **projekty** w ramach wieloletnich **programów operacyjnych**. Państwa członkowskie także muszą wносить wkład do wspieranych projektów. Na lata 2000–2006 przypadło 545 programów operacyjnych, zróżnicowanych pod względem wielkości, o wartości w przedziale od 500 tys. 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 dużych projektów z zakresu infrastruktury. W okresie 2000–2006 z Funduszu Spójności współfinansowane były pojedyncze projekty, nie był on bowiem realizowany za pomocą programów operacyjnych. W okresie tym z Funduszu Spójności finansowanych było 1 170 projektów o wartości od 50 tys. euro do ponad 1 mld euro. W przypadku wszystkich funduszy i działań w obu obszarach polityki, przedstawionych w **tabeli 6.1**, zwroty ogółem wyniosły w 2008 r. 24,8 mld euro.

6.7. Współfinansowanie projektów z funduszu strukturalnego lub Funduszu Spójności zasadniczo odbywa się w formie **zwrotu kosztów** ⁽³⁾ na podstawie **zestawień poniesionych wydatków**, przedstawionych przez promotora projektu ⁽⁴⁾ i zagregowanych w ramach wniosków o płatność, które są przedstawiane Komisji przez instytucję płatniczą/certyfikującą. Promotor projektu zwykle otrzymuje prefinansowanie, składa jedno lub kilka okresowych zestawień poniesionych wydatków oraz jedno na zakończenie projektu.

6.8. Mechanizmy finansowania na lata 2007–2013 nie różnią się istotnie od rozwiązań stosowanych w poprzednim okresie programowania. Uruchamianie programów odbywało się powoli. Płatności za 2008 r. wyniosły 11,8 mld euro, z czego 11,7 mld euro stanowiły płatności związane z prefinansowaniem.

6.8. Komisja uważa, że nastąpiła znaczna zmiana w mechanizmach finansowania na lata 2007–2013, ponieważ podstawa współfinansowania jest obecnie ustalona na poziomie osi priorytetowej. To uproszczenie powinno zredukować liczbę błędów związanych ze stawkami współfinansowania ustalonymi na poziomie projektu, które pojawiały się w poprzednich okresach programowania.

⁽³⁾ W zależności od rodzaju i stopnia złożoności projektu wniosek o zwrot może zawierać wiele różnych pozycji i rodzajów kosztów.

⁽⁴⁾ Promotorami projektów są beneficjenci, 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 legalność i prawidłowość wydatków w ramach polityki spójności zaczyna się od państw członkowskich, lecz ostateczną odpowiedzialność za właściwe wykonanie budżetu ponosi Komisja.

6.10. Kontrola projektów 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 poniesionych w ramach 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 w państwach członkowskich zostały ustanowione i aby funkcjonowały zgodnie z wymogami oraz aby ograniczały ryzyko błędów w zakresie kontroli.

6.11. W rozporządzeniach odnoszących się do nowego okresu programowania 2007–2013 ⁽⁵⁾ wzmocniono przepisy dotyczące kontroli oraz doprecyzowano zakres obowiązków leżących w gestii Komisji i państw członkowskich. Przepisy odnoszące się do kontroli zostały znacznie poprawione. W odniesieniu do opisu systemów każdego programu operacyjnego państwa członkowskie mają obowiązek przedłożyć Komisji do zatwierdzenia wydane przez niezależny organ kontroli sprawozdanie zawierające ocenę systemów i opinię w zakresie ich zgodności, a także strategię kontroli. Wymagane są również coroczne sprawozdania z kontroli obejmujące wyniki kontroli systemów oraz kontroli reprezentatywnej próby transakcji, stanowiące podstawę do wydania corocznej opinii pokontrolnej.

Korekty finansowe

6.12. W ramach polityki spójności wydatki niezgodne z warunkami finansowania powinny zostać wyłączone z finansowania ze środków UE poprzez zastosowanie procedur korekty finansowej.

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.

6.11. Ważną zmianą w latach 2007–2013 jest powołanie w przypadku każdego programu organu kontrolnego, który sprawdza, czy został stworzony odpowiedni system zarządzania i kontroli i czy funkcjonuje on sprawnie przez cały czas trwania programu. Roczne sprawozdanie z kontroli oraz opinia przedkładane przez organ kontrolny powinny znacznie wzmocnić wiarygodność krajowych systemów kontroli. Organ kontrolny musi również informować o wskaźnikach błędów wynikających z przeprowadzanych przez niego kontroli statystycznie dobranych prób operacji.

⁽⁵⁾ 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).

UWAGI TRYBUNAŁU

6.13. Zasadnicza odpowiedzialność za dokonywanie korekt finansowych w odniesieniu do nieprawidłowych wydatków, co do których państwo członkowskie uprzednio przedstawiło Komisji poświadczenie, spoczywa na państwach członkowskich. W przypadku gdy w ramach krajowych systemów kontroli wykryte zostaną błędy w poświadczonych wydatkach, państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia działań celem odzyskania płatności nienależnie dokonanych na rzecz beneficjentów końcowych oraz do stosownego usunięcia z wniosku niekwalifikowalnych wydatków ⁽⁶⁾.

6.14. W przypadku gdy przeprowadzone przez Komisję kontrole wykażą, że państwo członkowskie nie przeprowadziło korekty nieprawidłowych wydatków lub w razie wystąpienia poważnych wad w systemach zarządzania i kontroli, „Komisja zawiesza dane płatności okresowe” ⁽⁷⁾ i zwraca się do państwa członkowskiego o podjęcie działań celem usunięcia poważnych wad systemu i/lub dokonania korekt finansowych. W przypadku dokonania przez nie wymaganych korekt finansowych państwa członkowskie mają możliwość zastąpienia wyłączonych wydatków innymi wydatkami kwalifikowanymi.

6.15. Jeżeli państwo członkowskie nie przeprowadzi wymaganych działań naprawczych i/lub nie dokona korekt finansowych, Komisja może dokonać korekt finansowych na mocy własnej decyzji, co powoduje redukcję netto dostępnych środków.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKcji

6.16. W **1.3** i **1.4** w **załączniku 6.1** przedstawiono streszczenie ustaleń kontroli prawidłowości transakcji związanych z finansowaniem polityki spójności ze środków UE.

6.17. W 2008 r. ponownie duża liczba zwrotów na rzecz projektów w ramach polityki spójności była obciążona błędami, tzn., że w odniesieniu do znacznej liczby projektów dokonano nadmiernych zwrotów. W statystycznie dobranej reprezentatywnej próbie odsetek projektów, w których wystąpiły błędy (zob. pkt 1.9–1.12), wyniósł 43 % ⁽⁸⁾. Trybunał szacuje, że odsetek ogólnej kwoty zwrotów, które nie powinny były zostać wypłacone ⁽⁹⁾, wynosi co najmniej 11 % ⁽¹⁰⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.13. To przede wszystkim państwa członkowskie są odpowiedzialne za wykrywanie nieprawidłowości przed poświadczaniem wydatków dla Komisji, jak również w poświadczonych wydatkach.

6.17. Komisja zauważa, że większość projektów ze znacznymi błędami kwantyfikowalnymi jest skoncentrowana w trzech państwach członkowskich. Komisja była już wcześniej świadoma istnienia niedociągnięć w przypadku pięciu z sześciu omawianych programów i podjęła odpowiednie działania naprawcze obejmujące wdrożenie planów działania i uruchomienie procedur zawieszenia płatności, na podstawie których w 2008 r. podjęto dwie decyzje dotyczące trzech programów.

⁽⁶⁾ Państwa członkowskie przedstawiają Komisji te korekty finansowe jako kwoty wycofane, odzyskane i pozostające do odzyskania.

⁽⁷⁾ Art. 39 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, s. 1).

⁽⁸⁾ Zob. **pkt 1.3** w **załączniku 6.1**. W 2007 r. odsetek ten wyniósł 54 %.

⁽⁹⁾ Odsetek ten odnosi się do zwrotów w kwocie 24,8 mln euro, wspomnianych w ostatnim zdaniu w pkt 6.6.

⁽¹⁰⁾ W 2007 r. odsetek ten wyniósł 11 % (sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 6.27), a w 2006 r. – 12 % (sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 6.39).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja podkreśla również, że 58 % błędów to błędy niekwantyfikowalne, w tym błędy zgodności, a wiele z nich nie miałyby wpływu na zwrot wydatków, nawet gdyby wykryto je wcześniej. Przykłady tych ostatnich obejmują opóźnienia w publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, słabe punkty w procedurze kontroli oraz niewystarczającą reklamę na poziomie projektu.

Z 73 projektów, w których wykryto błędy wymienione w **załączniku 6.1**, w sześciu przypadkach zadaniem Komisji okoliczności ustalone przez Trybunał nie stanowią podstawy do zastosowania korekt finansowych, a przynajmniej nie w proponowanym zakresie. Dotyczy to zwłaszcza czterech błędów w zamówieniach publicznych, które miały wpływ na ogólny wskaźnik błędów.

Komisja odsyła także do swojej odpowiedzi w pkt 6.2.

6.18. Znaczną część szacowanego poziomu błędu można przypisać do błędów kwalifikowalności, które są najczęstszym rodzajem błędów kwantyfikowalnych w zbadanej próbie. Błędy te stwierdzono w 41 skontrolowanych zwrotach. Powody błędów kwalifikowalności były następujące:

- a) niespełnianie określonych wymogów funduszu przez projekty lub beneficjentów;
- b) poważne przypadki naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych;
- c) deklarowanie kosztów, które nie kwalifikują się do zwrotu.

Pierwsze dwa z wyżej wymienionych powodów błędów kwalifikowalności stanowią prawie 80 % szacowanego poziomu błędu.

6.18. Komisja bada wyniki w celu zagwarantowania podjęcia stosownych kroków.

- b) Komisja zauważa również, iż poważnym źródłem nieprawidłowości są przypadki naruszenia zasad dotyczących zamówień publicznych, dlatego też w swoich działaniach kontrolnych 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. Komisja odsyła jednak również do swojej odpowiedzi w pkt 6.17 dotyczącej kwantyfikacji tych błędów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykłady

- a) W jednym z projektów EFRR zadeklarowane wydatki obejmowały wyłącznie zakup ziemi. Jednakże zgodnie z kryteriami kwalifikowalności EFRR, zakup ziemi nie może stanowić więcej niż 10 % całości kwalifikowalnych wydatków. Mimo to instytucja zarządzająca zatwierdziła zwrot na rzecz projektu. Zestawienie poniesionych wydatków opiewające na kwotę 25 mln euro nie kwalifikuje się do współfinansowania z funduszy strukturalnych.
- b) W innym przypadku zakres projektu EFRR obejmował budowę systemu informatycznego. Zamawiający był zobowiązany do udzielenia zamówienia na usługi, przekraczającego wartość 236 tys. euro, stosując odpowiednie procedury przetargowe. Władze regionalne, będące beneficjentem końcowym tego projektu, udzieliły pewnej firmie zamówienia bezpośrednio, bez zastosowania procedur przetargowych, co sprawiło, że zadeklarowane w tym projekcie wydatki w wysokości 1,8 mln euro nie były kwalifikowalne.
- c) Aby wydatki były kwalifikowalne, muszą być związane ze współfinansowanymi działaniami. W jednym z projektów EFS wynagrodzenie administratora, faktury wystawione przez kilku dostawców oraz pewne zakupy wyposażenia zadeklarowano jako wydatki w ramach projektu, mimo iż były one również związane z inną działalnością beneficjenta. Ponadto w odniesieniu do zakupów wyposażenia kwalifikowalna jest tylko amortyzacja, podczas gdy zadeklarowano pełną cenę zakupu. Związane z tym zawyżenie deklarowanych wydatków wyniosło 88 705 euro, tj. 13,5 %.

6.19. W dwóch objętych próbą Trybunału programach operacyjnych EFRR władze krajowe zadeklarowały siedem projektów, które pierwotnie finansowane były z funduszy krajowych. Projekty te były już zakończone przed przedłożeniem ich do współfinansowania UE celem stworzenia nowych, dodatkowych wydatków, bądź też zastąpienia niekwalifikowalnych wydatków. Trybunał stwierdził, że projekty te były bardziej narażone na błędy niż projekty wybrane w zwykły sposób⁽¹¹⁾. Nie zostały one poddane przez władze krajowe skutecznej kontroli *ex ante* pod kątem zgodności z zasadami finansowania UE⁽¹²⁾. W związku ze zbliżającym się końcem okresu programowania 2000–2006, władze krajowe znajdują się pod presją związaną z absorpcją przyznaných środków UE. Zwiększa to ryzyko dokonywania zwrotów z budżetu UE na rzecz niekwalifikujących się projektów.

6.19. W 2005 r. Komisja wydała wytyczne stwierdzające, że tego rodzaju projekty powinny być włączone do programów wyłącznie, jeśli spełniają wszystkie wymagane kryteria, w tym kryteria wyboru określone w programie, kryteria wydajności kontroli, rozpowszechniania informacji itd. Przedstawiciele Komisji przypomnieli władzom państw członkowskich o tych wymaganiach podczas rozmów na posiedzeniach komitetu monitorującego dotyczących włączenia tego rodzaju projektów do programów prowadzonych. W niektórych przypadkach Komisja uznała, że wymagane warunki nie zostały spełnione, i przeprowadziła korekty finansowe.

W przypadku czterech z pięciu projektów uznanych przez Trybunał za całkowicie niekwalifikowalne, ponieważ w ogóle nie funkcjonowały, Komisja stwierdza, że przepisy pozwalają na określenie tej kwestii dopiero po zakończeniu programu. Jeśli okoliczności pozostaną niezmienione, projekt nie będzie współfinansowany. W przypadku piątego projektu władze krajowe wyraziły zgodę na wycofanie projektu.

⁽¹¹⁾ Z siedmiu projektów pięć w całości nie kwalifikowało się do współfinansowania, a jeden obciążony był poważnymi błędami.

⁽¹²⁾ Ze szczegółowymi zasadami kwalifikowalności funduszu, a także z innymi zasadami, takimi jak przepisy w zakresie zamówień publicznych oraz w zakresie pomocy państwa.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład

W ramach jednego z projektów EFRR wspierano budowę trzech wież kompensacyjnych na wodociągu doprowadzającym wodę z miejscowego zbiornika retencyjnego. Realizacja projektu miała miejsce w latach 2000–2004. Wodociąg nie został nigdy wykorzystany, ponieważ zbiornik retencyjny nie został napełniony wodą.

Instytucja zarządzająca wiedziała, że projekt nie mógł osiągnąć wyznaczonych celów szczegółowych i że z tego powodu nie spełniał kryteriów kwalifikowalności. Jednakże podjęła ona decyzję o włączeniu go do programu operacyjnego i zastąpieniu nim innego projektu odrzuconego przez Komisję. Kwota wydatków zadeklarowana Komisji w odniesieniu do tego projektu wyniosła 5,7 mln euro.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład

Komisja sprawdzi po zakończeniu programu, czy projekt ten funkcjonuje, a w wypadku jego niefunkcjonowania zastosuje wymaganą korektę finansową.

6.20. 58 % błędów wykrytych w badanej próbie jest niekwantyfikowalnych i dlatego nie zostały one ujęte w szacunkach poziomu błędu. Większość z nich była błędami zgodności, polegającymi na:

- a) niedociągnięciach w procedurach przetargowych i udzielania zamówień;
- b) nieprzestrzeganiu przepisów dotyczących działań promocyjnych.

6.20.

Przykład

W procedurach przetargowych dotyczących dwóch zamówień w ramach projektu EFRR do oceny ofert finansowych zastosowano wzór uwzględniający ceny średnie. Wzór ten jest niekorzystny dla najniższych ofert i nie daje oferentowi możliwości uzasadnienia niższej ceny.

Zgodnie z wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (sprawa SECAP SpA, C-147/06), powyższa praktyka jest dyskryminacyjna.

Ponadto przy zastosowaniu tej praktyki wybrana może zostać oferta, która nie jest najtańsza, co w niektórych przypadkach może być sprzeczne z dyrektywą Rady 93/37/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącą koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane ⁽¹³⁾, zwłaszcza przy podejmowaniu decyzji, która z ofert jest najkorzystniejsza ekonomicznie.

Przykład

Komisja natrafiła na tego rodzaju błąd w swoich własnych kontrolach i podjęła w stosownych przypadkach działania naprawcze.

⁽¹³⁾ Dz.U. L 199 z 9.8.1993, s. 54.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

6.21. Jako że okres programowania 2000–2006 zbliża się ku końcowi, Trybunał uznał, że dodatkowa pełna ocena systemów kontroli w państwach członkowskich za okres 2000–2006 nie przyniesie wartości dodanej. Ponieważ nie było prawie płatności okresowych odnoszących się do lat 2007–2013 (zob. pkt 6.8), Trybunał skoncentrował się na ocenie tej części stosowanych w państwach członkowskich systemów, które służą do postępowania z wykrytymi błędami i przekazywania informacji o korektach finansowych do Komisji.

6.22. Ponadto Trybunał zbadał nadzór Komisji nad systemami kontroli państw członkowskich. Badanie to miało dwa aspekty. Trybunał zbadał:

- a) kontrole Komisji związane z funkcjonowaniem w państwach członkowskich systemów w okresie programowania 2000–2006;
- b) zatwierdzanie przez Komisję przedstawionych przez państwa członkowskie projektów systemów kontroli na okres programowania 2007–2013. Trybunał dokonał między innymi przeglądu zatwierdzania przez Komisję ocen zgodności oraz strategii audytu przygotowanych przez państwa członkowskie na bieżący okres programowania.

Systemy związane z prawidłowością transakcji

Okres 2000–2006

6.23. W 2007 r. Trybunał uznał systemy kontroli w państwach członkowskich za częściowo skuteczne. W roku 2008 nie nastąpiły żadne istotniejsze zmiany w ramach prawnych dotyczących systemów kontroli w państwach członkowskich. Ponadto wykryty w poprzednich latach i w badanym roku poziom błędu pozostaje znacznie powyżej progu istotności.

6.21. System informowania Komisji przez państwa członkowskie o korektach finansowych został znacznie uproszczony i wzmocniony w latach 2007–2013, poprzez wyznaczenie organu odpowiedzialnego i stworzenie rocznej tabeli sprawozdawczej (art. 61 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 i art. 20 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006).

6.22. Oprócz dwóch aspektów nadzoru Komisji nad zbadanymi przez Trybunał systemami kontroli państw członkowskich, nadzór Komisji obejmuje również szeroki zakres innych działań, opisanych w planie działania Komisji na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi (COM(2008) 97).

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi w pkt 6.9.

6.23. Komisja uważa, że w 2008 r. nastąpiła znacząca poprawa we wdrażaniu systemów zarządzania i kontroli w niektórych programach, dzięki działaniom Komisji w latach poprzednich, a szczególnie w ramach planu działania z 2008 r. na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi.

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej oraz Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans opisały w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2008 wyniki przeprowadzonych ocen skutecznego funkcjonowania systemów w 545 programach operacyjnych. Analiza ogólnych danych liczbowych wykazuje następujące zróżnicowanie:

- 31 % systemów działa dobrze (31 % w 2007 r.),
- 47 % systemów działa, ale niezbędne są ulepszenia (niedociągnięcia mają umiarkowany wpływ) (26 % w 2007 r.),
- 16 % systemów działa, ale niezbędne są ulepszenia (niedociągnięcia mają znaczący wpływ) (29 % w 2007 r.),
- 6 % systemów jest nieskutecznych (14 % w 2007 r.).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Okres 2007–2013

6.24. W odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 (zob. pkt 11) do systemów kontroli wprowadzono nowe elementy celem zmniejszenia ryzyka występowania od samego początku błędów w transakcjach. Przed pierwszą płatnością okresową w ramach danego programu lub najpóźniej 12 miesięcy po jego zatwierdzeniu, państwa członkowskie muszą przedstawić Komisji do zatwierdzenia opis systemu wraz z oceną zgodności dokonaną przez niezależny organ kontroli. Ponadto organy kontroli są zobowiązane do przedstawienia Komisji strategii kontroli w ciągu dziewięciu miesięcy od zatwierdzenia programu.

6.25. Kontrola Trybunału wykazała, że Komisja przeprowadzała procedury zatwierdzania w wyznaczonych terminach, zarówno w zakresie ocen zgodności, jak i strategii kontroli. Uzasadniono zatwierdzenie opisów systemów oraz ocen zgodności, a odmowy zatwierdzenia zostały w jasny sposób oparte na niedociągnięciach (niekompletności, a zatem niezgodności z przepisami i/lub niezadowalającej jakości) w dokumentach przedstawionych przez państwa członkowskie.

6.26. Do końca 2008 r. Komisja otrzymała opisy systemów i oceny zgodności dotyczące 282 (65 %) spośród 432 zatwierdzonych programów, a zatwierdziła 88 (20 %). W 38 % przypadków państwa członkowskie przedstawiły dokumenty do zatwierdzenia przez Komisję po terminie.

6.27. Podobnie wyglądała sytuacja w przypadku zatwierdzania strategii kontroli państw członkowskich. Do końca 2008 r. Komisja otrzymała strategię kontroli dotyczące 363 (84 %) spośród 432 zatwierdzonych programów. Zatwierdzono 206 strategii (47 %). Państwa członkowskie przedstawiły 39 % tych dokumentów po terminie.

6.28. Realizacja projektów przewidzianych na okres 2007–2013 już się rozpoczęła. Wydatki projektowe są deklarowane organom krajowym przez beneficjentów lub Komisji przez organy krajowe przed zatwierdzeniem systemów kontroli⁽¹⁴⁾. Trybunał dostrzega ryzyko związane z nieterminowym zatwierdzaniem opisów systemów w państwach członkowskich, ich ocen zgodności i strategii kontroli. Zwiększa ono prawdopodobieństwo tego, że systemy kontroli nie zapobiegają błędom i nie wykryją ich w początkowej fazie.

6.26. Do dnia 30 czerwca 2009 r. Komisja otrzymała sprawozdania z oceny zgodności dla 88 % wszystkich programów i po ich zbadaniu w przewidzianych prawem terminach, zatwierdziła sprawozdania dla 48 % wszystkich programów.

6.27. Do dnia 30 czerwca 2009 r. Komisja otrzymała strategię kontroli dla 91 % wszystkich programów i po ich zbadaniu w przepisowych terminach, zatwierdziła strategię kontroli dla 85 % wszystkich programów.

6.28. Komisja przeprowadzała swoje postępowania zatwierdzające w wyznaczonych terminach. Ryzyko dostrzeżone przez Trybunał jest związane z terminami na przedłożenie i zatwierdzenie sprawozdań z kontroli zgodności i strategii kontroli, określonymi w rozporządzeniach dotyczących programów na lata 2007–2013. Komisja uważa, że ryzyko to jest ograniczone, ponieważ systemy kontroli mogą być zgodne z wymaganiami i mogą funkcjonować skutecznie, nawet jeśli sprawozdania z oceny zgodności nie zostały jeszcze zatwierdzone. Organ kontrolny każdego programu będzie musiał przedstawić Komisji wnioski z wyników kontroli reprezentatywnej próby operacji, która będzie obejmować wydatki zadeklarowane w 2008 r. i w latach kolejnych oraz opinię na temat funkcjonowania systemów.

Komisja uwzględniła również to ryzyko w swojej strategii kontroli na 2009 r.

⁽¹⁴⁾ Zatwierdzenie opisów systemów oraz ocen zgodności jest warunkiem wstępnym dokonania pierwszych płatności okresowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Systemy związane z odzyskiwaniem środków i korektami finansowymi**Państwa członkowskie (okres 2000–2006)**

6.29. Trybunał dokonał oceny systemów państw członkowskich służących do rejestrowania i korygowania błędów wykrytych w ramach różnych krajowych kontroli *ex post* oraz do przekazywania Komisji informacji dotyczących korekt finansowych. Celem oceny było sprawdzenie wiarygodności posiadanych przez Komisję informacji na temat korekt finansowych przeprowadzanych przez państwa członkowskie. Trybunał sprawdził, czy błędy wykryte już w ramach systemów kontroli państw członkowskich były rzetelnie i w całości wykazywane na poziomie państw członkowskich oraz czy korygowano je w rozsądnym terminie, a także czy korekty te zostały odpowiednio ⁽¹⁵⁾ ujęte w systemach krajowych, a stosowne informacje o nich przekazane Komisji ⁽¹⁶⁾.

6.30. W **części 2 załącznika 6.1** wykazano, że najmniej zadowalający aspekt zbadanych systemów związanych z odzyskiwaniem środków i korektami finansowymi dotyczy informowania Komisji o korektach. W czterech ze zbadanych programów operacyjnych było ono niezadowalające, a w sześciu innych – częściowo zadowalające. W niektórych przypadkach informacje dotyczące korekt finansowych wcale nie zostały przekazane Komisji, w innych nie zostały one przedstawione zgodnie z instrukcjami przekazanymi przez Komisję (DG REGIO) i w związku z tym nie można było stwierdzić, czy przedstawione dane są wiarygodne. Oznacza to, że Komisja nie otrzymuje od wszystkich państw członkowskich pełnych i wiarygodnych informacji na temat korekt finansowych.

Nadzór Komisji (okres 2000–2006)

6.31. Trybunał zbadał najważniejsze działania nadzorcze obejmujące prowadzone przez nią kontrole *ex post* ⁽¹⁷⁾ oraz procedury zawieszania płatności i korekty finansowej.

6.30. Komisja zauważa, że w przypadku 11 z 16 skontrolowanych przez Trybunał systemów, wszystkie ich aspekty są zadowalające lub częściowo zadowalające. Komisja dołożyła znacznych starań w celu poprawy jakości danych dostarczanych przez państwa członkowskie. W 2008 r. przeprowadziła w 10 państwach członkowskich kontrole podobne do tych przeprowadzonych przez Trybunał, w ramach planu działania Komisji. Podtrzymuje swoje wysiłki w celu poprawy sprawozdawczości, aby dostępne były pełne i wiarygodne dane dotyczące wszystkich państw członkowskich. Komisja odsyła także do swoich odpowiedzi w pkt 6.21 i 6.36.

6.31. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi w pkt 6.9 i 6.22.

⁽¹⁵⁾ Państwa członkowskie są zobowiązane do przekazywania Komisji informacji o dokonywanych korektach finansowych, rozróżniając kwoty wycofane, odzyskane i pozostające do odzyskania (jak przedstawiono w pkt 6.13).

⁽¹⁶⁾ Trybunał nie sprawdził, czy państwa członkowskie skutecznie wykrywały błędy.

⁽¹⁷⁾ Podsumowanie wyników monitorowania przez Trybunał sprawozdań z kontroli przedstawiono w **załączniku 6.2**.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.32. W 2008 r. Komisja rozpoczęła 52 procedury formalnego zawieszenia płatności i przyjęła 10 ⁽¹⁸⁾ decyzji o ich zawieszeniu ⁽¹⁹⁾ odnoszących się do okresu 2000–2006. W związku z tym łączna kwota korekt finansowych odnoszących się do okresu programowania 2000–2006, dokonanych w 2008 r. w EFRR, EFS i Funduszu Spójności, wzrosła z 220 mln euro ⁽²⁰⁾ w 2007 r. do 1 169 mln euro ⁽²¹⁾ w 2008 r. ⁽²²⁾. Około 60 % zgłoszonych korekt finansowych zostało w 2008 r. faktycznie wykonanych (tj. kwoty zostały wycofane, zwrócone lub umorzone). 94 % spośród wykonanych korekt finansowych przeprowadziły państwa członkowskie za pomocą wycofania niekwalifikowalnych wydatków, które mogły zostać zastąpione dzięki zadeklarowaniu nowych dodatkowych kwalifikowalnych wydatków). Oznacza to, że państwa członkowskie wolą korygować nieprawidłowości samodzielnie, celem uniknięcia decyzji Komisji skutkującej redukcją netto przyznaných środków.

6.33. Trybunał podkreśla, że praktyka polegająca na zastępowaniu niekwalifikowalnych wydatków nowymi wydatkami (wycofanie), bez przeprowadzenia skutecznej weryfikacji *ex ante* dokonywanej przez państwa członkowskie, nie gwarantuje, że wszystkie nieprawidłowe wydatki zostaną wykluczone z finansowania ze środków UE przed zamknięciem programu.

6.34. W przypadku „Planu działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi w ramach zarządzania dzielonego” ⁽²³⁾ Komisja informuje, że wdrożyła 28 z 37 działań. Pięć najważniejszych działań, mających potencjalny wpływ na błędy, odnosi się do kontroli *ex post*, korekt finansowych, zawieszeń płatności oraz planów działań naprawczych. Działania te są w dalszym ciągu w toku, ponieważ stanowią integralną część obowiązków kontrolnych Komisji. Wpływ planu działania nie może być jeszcze poddany ocenie, ponieważ błędy popełnione w poprzednich latach nadal obciążają wydatki, za które Komisja dokonała zwrotu.

6.33. Komisja również dostrzegła ten problem i zajmie się nim w szczególny sposób w swojej strategii dotyczącej zamknięcia programów na lata 2000–2006. Komisja odsyła także do swojej odpowiedzi w pkt 6.19.

6.34. Komisja zgadza się, że nie można jeszcze w pełni ocenić wpływu planu działania w odniesieniu do lat 2000–2006. Komisja zobowiązała się zatem do przedstawienia sprawozdania na temat początkowego wpływu swojego planu działania w lutym 2010 r.

Jednak Komisja wykazuje w swoim końcowym sprawozdaniu z realizacji planu działania (COM(2009) 42), że osiągnięto znaczące rezultaty w wyniku realizacji planu działania Komisji z 2008 r., takie jak przyjęcie 10 decyzji o zawieszeniu i wdrożenie 14 krajowych planów działania. Ponadto kwota 1,527 mld EUR z łącznych wniosków o płatności w latach 2000–2006 (i końcowych wniosków z poprzednich lat) została skorygowana w 2008 r., podczas gdy dalsze 2,832 mld EUR są w trakcie procedury odzyskiwania.

⁽¹⁸⁾ Dla porównania, w 2007 r. była jedna taka decyzja.

⁽¹⁹⁾ Rozpoczęcie procedury zawieszenia jest podczas realizacji programu pierwszym krokiem w kierunku potencjalnego zastosowania przez Komisję korekty finansowej. Jeżeli państwo członkowskie samo nie przeprowadzi stosownych działań naprawczych i nie dokona korekt finansowych, Komisja może zawiesić płatności i przyjąć decyzję o korekcie finansowej.

⁽²⁰⁾ Ogólna kwota 220 mln euro odnosi się do korekt finansowych bez decyzji Komisji.

⁽²¹⁾ 1 109 mln euro bez decyzji Komisji i 60 mln euro na podstawie decyzji Komisji.

⁽²²⁾ Łączna kwota korekt finansowych odnoszących się do okresu 2000–2006, wynikających z działań nadzorczych Komisji wyniosła 3 313 mln euro.

⁽²³⁾ COM(2008) 97 z dnia 19 lutego 2008 r. oraz ostateczna wersja sprawozdania z jego realizacji COM(2009) 42/3.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

6.35. Na podstawie swoich prac kontrolnych (zob. pkt 6.17) Trybunał stwierdza, że w płatnościach (zwrotach poniesionych wydatków) za rok zakończony dnia 31 grudnia 2008 r. w grupie polityk „Spójność” występuje istotny poziom błędu.

6.36. Trybunał stwierdził, że systemy państw członkowskich służące do korygowania błędów wykrytych w ramach krajowych kontroli były w większości przypadków co najmniej częściowo skuteczne.

Zalecenia

6.37. Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) skoncentrowała przeznaczone dla państw członkowskich wytyczne na obszarach najbardziej narażonych na błędy – w zakresie kwalifikowalności i zamówień publicznych;
- b) starała się zapewnić skuteczne wykrywanie i korygowanie błędów na poziomie państw członkowskich, z uwzględnieniem procedur odzyskiwania środków i informowania Komisji;
- c) kontynuowała oparte na ocenie ryzyka kontrole programów operacyjnych, koncentrując się na kwestiach i programach o największym prawdopodobieństwie wystąpienia błędów;
- d) zapewniła rygorystyczne stosowanie mechanizmów naprawczych w stosunku do programów operacyjnych, w których wykryto błędy, równocześnie gwarantując zapobieganie powstawaniu podczas tego procesu nowych błędów.

6.35. Najbardziej istotne błędy wykryte przez Trybunał są skoncentrowane w kilku państwach członkowskich. Komisja jest już w większości przypadków świadoma niedociągnięć systemów i podjęła odpowiednie środki zaradcze w odniesieniu do tych programów w 2008 r. W ciągu 2008 r. realizacja planu działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi przyniosła wymierne rezultaty. Wzmocnione ustalenia dotyczące kontroli w latach 2007–2013 oraz wysiłki Komisji w początkowej fazie tego okresu powinny mieć wpływ na poziom błędów w płatnościach Komisji w nowym okresie.

6.36. Komisja stwierdza, że większość systemów korekty skontrolowanych przez Trybunał funkcjonowała zadowalająco lub częściowo zadowalająco. Uważa ona, że odnotowano postępy w dostarczaniu wiarygodnych dowodów skutecznego działania wieloletnich mechanizmów naprawczych. Komisja kontynuuje swoje wysiłki w celu poprawy jakości danych dostarczanych przez państwa członkowskie, a w 2009 r. przeprowadzi ponownie kontrole na miejscu podobne do tych przeprowadzonych przez Trybunał, tak jak robiła to w ramach planu działania z 2008 r.

6.37.

- a) Komisja skoncentrowała swoje działania w ramach planu działania na 2008 r. na tym zaleceniu i będzie kontynuować swoje starania w 2009 r. Zapewniła wskazówki co do istotnych kwestii kwalifikowalności, takich jak inwestycje generujące dochód i uproszczone opcje kosztów (płatności ryczałtowe i stawki ryczałtowe) wprowadzone podczas ostatnich zmian przepisów w odniesieniu do lat 2007–2013. Komisja zorganizowała warsztaty dotyczące kwestii związanych z zamówieniami publicznymi i będzie nadal aktywnie uczestniczyła w szkoleniu władz państw członkowskich.
- b) Komisja skoncentrowała się w tej kwestii na kilku działaniach w ramach swojego planu działania na 2008 r. Będzie ona kontynuować swoje starania i zwróciła się do państw członkowskich o wzmocnienie procedur odzyskiwania kwot oraz sprawozdawczości w 2009 r., w perspektywie zamknięcia programów z lat 2000–2006.
- c) Komisja skoncentrowała działanie 1.1 swojego planu działania na 2008 r. na tym zaleceniu. W 2009 r. będzie nadal dążyć do tego celu, jak wskazano we wspólnej strategii kontroli dla funduszy strukturalnych na lata 2009–2011.
- d) Komisja skupiła działania 8.1 i 8.2 w ramach swojego planu działania z 2008 r. na tym zaleceniu i będzie kontynuować weryfikowanie – aż do momentu zamknięcia programów – czy nieprawidłowe wydatki zostały zastąpione przez wydatki kwalifikowalne.

ZAŁĄCZNIK 6.1

CZĘŚĆ 1: GŁÓWNE CECHY BADANIA PRÓBY TRANSAKCJI

1.1 — Liczebność próby

Rok	Liczba zbadanych transakcji
2008	170 (*)
2007	180

(*) 170 zwrotów okresowych stanowi 180 jednostek próby. Trybunał stosuje metodę doboru próby na podstawie jednostki monetarnej, w której to metodzie zwroty mogą zostać dobrane więcej niż raz, jeżeli ich wartość monetarna przekracza interwał przyjęty dla próby.

1.2 — Struktura próby

Odsetek badanych transakcji według rodzaju	2008				2007
	EFS	EFRR	Fundusz Spójności	Ogółem	
Płatności końcowe/okresowe	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %
Zaliczki	—	—	—	—	—
Ogółem	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %

1.3 — Częstość i szacowany wpływ błędów

Błędy	2008				2007
	EFS	EFRR	Fundusz Spójności	Ogółem	
Częstość transakcji, w których wystąpiły błędy	18 % {9}	51 % {48}	59 % {16}	43 % {73}	54 % {97}
Częstość występowania błędów, które są kwantyfikowalne	44 % {4}	47 % {37}	21 % {4}	42 % {45}	43 % {63}
Wpływ błędów kwantyfikowalnych: Najbardziej prawdopodobny poziom błędu mieści się w przedziale (*)	ponad 5 %				ponad 5 %

(*) Trybunał wyróżnia trzy przedziały najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu: poniżej 2 %, między 2 % i 5 %, powyżej 5 %.
W klamrach { } podano bezwzględną liczbę transakcji.

1.4 — Rodzaje błędów w próbie

Odsetek błędów w zbadanych transakcjach według ich rodzaju	2008				2007
	EFS	EFRR	Fundusz Spójności	Ogółem	
Błędy kwalifikowalności	22 %	46 %	16 %	38 %	34 %
Błędy wystąpienia	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %
Błędy dokładności	33 %	10 %	10 %	12 %	18 %
Inne błędy (błędy zgodności, niemające wpływu na płatność)	45 %	44 %	74 %	50 %	43 %
Ogółem	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

CZĘŚĆ 2: OGÓLNA OCENA SYSTEMÓW NADZORU I KONTROLI

2.1 — Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli — Systemy związane z odzyskiwaniem środków i korektami finansowymi na poziomie państw członkowskich

	Rejestrowanie błędów	Korygowanie błędów	Rejestrowanie korekt	Informowanie KE o korektach	Zgłaszanie nieprawidłowości do OLAF
EFRR – Grecja – Epirus					
EFRR – INTERREG Niemcy/Polska – System niemiecki					
EFRR – INTERREG Niemcy/Polska – System polski					
EFRR – INTERREG Hiszpania/Portugalia					
EFRR – Włochy – Kalabria					
EFRR – Włochy – Puglia					
EFRR – Hiszpania – Andaluza					
EFRR – Polska – Konkurencyjność					
EFRR – Portugalia – Dostępność i transport					
EFRR – Hiszpania – Cel 1					
EFRR – Zjednoczone Królestwo – Kornwalia Cel 1					
EFS – Belgia – Hainaut					
EFS – Francja – Cel 3					
EFS – Grecja – Konkurencyjność					
EFS – Niderlandy – Cel 3					
EFS – Szwecja – Cel 3					

Legenda:

	Zadawalający
	Częściowo zadawalający
	Niezadawalający

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			
Trybunał wielokrotnie wykrywał istotny poziom błędów w projektach w ramach polityki spójności. Trybunał uznał systemy kontroli w państwach członkowskich za na ogół nieskuteczne lub umiarkowanie skuteczne i stwierdził, że prowadzony przez samą Komisję nadzór jest nieskuteczny w zapobieganiu błędom na poziomie państw członkowskich. (Zob. np. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 6.22–6.32; sprawozdanie za rok budżetowy 2006, pkt 6.37–6.45; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 6.38–6.45, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 5.47–5.54 i sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 5.55, 5.56 oraz 5.66–5.69).	Na początku 2008 r. Komisja przyjęła plan działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi w ramach zarządzania dzielonego (COM(2008) 97 wersja ostateczna z 19.2.2008).	Komisja jest w trakcie realizacji planu działania. W 2008 r. poinformowała, że 28 spośród 37 działań zostało ukończonych. Wpływ prowadzonych przez Komisję działań będzie mógł jednak zostać oceniony dopiero w najbliższych latach, kiedy dostępne będą ich rezultaty.	Komisja zobowiązała się do przedstawienia sprawozdania na temat początkowego wpływu swojego planu działania w lutym 2010 r.
2. Poświadczenie wiarygodności 2006: Działania podjęte przez Komisję w związku z uwagami Trybunału			
W 2006 r. Trybunał stwierdził istotny poziom błędów w zestawieniach poniesionych wydatków w ramach projektów we wszystkich skontrolowanych programach. 77 spośród 177 skontrolowanych projektów z okresu programowania 2000–2006 obciążonych było istotnymi błędami. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 6.13–6.15 oraz 6.26–6.28).	Komisja poczyniła kolejne kroki w celu usprawnienia działań podjętych w związku z uwagami z kontroli, również w zakresie dokonywania zawiesznień płatności oraz korekt finansowych.	Trybunał przeanalizował działania podjęte przez Komisję w związku z uwagami sformułowanymi na podstawie 20 przeprowadzonych przez Trybunał kontroli i uwagami przedstawionymi w poświadczeniu wiarygodności za rok budżetowy 2006. Analiza Trybunału wykazała, że podjęto działania w związku ze wszystkimi uwagami.	Komisja poprawiła swoje monitorowanie i działania następcze w odniesieniu do wyników kontroli, w tym ustaleń Trybunału, poprzez realizację swojego planu działania z 2008 r. na rzecz wzmocnienia jej roli nadzorczej.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
3. Działania podjęte w związku z najważniejszymi ustaleniami w zakresie działalności kontrolnej Komisji			
Na potrzeby sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2006 oceniono 15 kontroli przeprowadzonych przez DG REGIO i DG EMPL. Niewiele ponad połowa tych przeprowadzonych przez Komisję kontroli posiadała wszystkie cechy skutecznego narzędzia nadzoru. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 6.23 i 6.36, tabela 6.3. Zob. także sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 6.30).	W ramach planu działania na rzecz działań strukturalnych Komisja zobowiązała się do zwiększenia znaczenia jej działań kontrolnych poprzez przyspieszenie stosowania zawiesznień i korekt finansowych (zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 6.30 – odpowiedzi Komisji).	Na potrzeby monitoringu podjętych działań Trybunał wybrał nową próbę 15 przeprowadzonych przez Komisję kontroli i ocenił ścieżkę audytu oraz dokumentację dotyczącą znaczących kwestii, jak również dokonał przeglądu prac kontrolnych. Trybunał stwierdził, że w tych 15 przypadkach DG REGIO i DG EMPL zastosowały procedury kontroli odpowiednie do oceny funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli stosowanych w państwach członkowskich. Jednakże konieczne są pewne usprawnienia w zakresie dokumentowania przeprowadzanych prac kontrolnych, szczególnie pod względem kompletności procedur kontroli.	<i>Komisja uważa, że w większości przypadków dokumentacja była kompletna. Komisja zobowiązuje się do dalszego stosowania wysokich standardów w zakresie przeglądu jakości i dokumentacji.</i>

ROZDZIAŁ 7

Badania naukowe, energia i transport

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	7.1–7.10
Jak wydatkowane są pieniądze	7.6–7.10
Prawidłowość transakcji	7.11–7.16
Skuteczność systemów	7.17–7.39
Systemy związane z prawidłowością transakcji	7.18–7.34
Kontrole <i>ex ante</i> dokumentacji w zakresie zestawień poniesionych wydatków	7.18–7.20
Certyfikacja kontroli zestawień poniesionych wydatków	7.21–7.27
Przyjęta przez Komisję strategia kontroli <i>ex post</i>	7.28–7.34
Systemy odzyskiwania środków i korekt finansowych	7.35–7.39
Wnioski i zalecenia	7.40–7.42
Wnioski	7.40–7.41
Zalecenia	7.42

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę grupy polityk „Badania naukowe, energia i transport”, obejmującą następujące obszary polityki: 06 – „Energia i transport”, 08 – „Badania naukowe”, 09 – „Społeczeństwo informacyjne i media” oraz 10 – „Bezpośrednie badania naukowe”. Szczegółowe informacje na temat działań objętych kontrolą, wydatków za badany rok oraz trybu zarządzania przedstawiono w **tabeli 7.1**.

7.2. Celem polityki w zakresie energii i transportu jest udostępnienie obywatelom i przedsiębiorstwom europejskim konkurencyjnych systemów i usług energetycznych i transportowych, spowodowanie, by produkcja i zużycie energii stały się bardziej zrównoważone, stworzenie warunków umożliwiających ciągłe i bezpieczne dostawy energii i usługi transportowe dla UE, zwiększenie bezpieczeństwa transportu i bezpieczeństwa energetycznego oraz upowszechnienie na skalę międzynarodową polityki Unii w zakresie transportu i energii, które są konkurencyjne, zrównoważone, bezpieczne i pewne.

7.3. Polityka w zakresie badań naukowych jest ukierunkowana na stworzenie Europejskiej Przestrzeni Badawczej (EPB). Wraz z utworzeniem jednolitego rynku EPB ma kluczowe znaczenie dla realizacji strategii lizbońskiej w zakresie zatrudnienia, konkurencyjności na rynkach międzynarodowych, reformy gospodarczej oraz spójności społecznej, w szczególności poprzez stworzenie obszaru edukacji, szkoleń, badań naukowych i innowacji.

7.4. Polityka w zakresie społeczeństwa informacyjnego i mediów koncentruje się na strategicznej inicjatywie UE i2010, wspiera innowację i konkurencyjność poprzez badania naukowe i rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz przyczynia się do wzmocnienia europejskiego sektora audiowizualnego.

7.5. Wydatki na bezpośrednie badania naukowe odnoszą się do działań badawczych i innych działań z nimi związanych, prowadzonych przez Wspólne Centrum Badawcze (WCB), które jest dyрекcją generalną Komisji. Celem WCB jest zapewnienie nakierowanej na potrzeby klienta pomocy naukowej i technicznej przy planowaniu, rozwijaniu, wdrażaniu i monitorowaniu działań w ramach polityk prowadzonych przez UE.

Tabela 7.1 — Podział płatności według obszarów polityki

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2008 (w mln EUR)	Tryb zarządzania budżetem
6	Energia i transport	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	128	Bezpośrednie scentralizowane
		Transport lądowy, lotniczy i morski	278	Bezpośrednie scentralizowane
		Sieci transeuropejskie (TEN)	888	Bezpośrednie scentralizowane
		Energia konwencjonalna i odnawialna	72	Bezpośrednie scentralizowane
		Energia jądrowa	215	Bezpośrednie scentralizowane
				Pośrednie scentralizowane
				Zdecentralizowane i wspólne
		Badania naukowe związane z energią i transportem (7. PR)	108	Bezpośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (5. PR i 6. PR)	92	Bezpośrednie scentralizowane
8	Badania naukowe	Bezpieczeństwo i ochrona użytkowników energii i transportu	3	Bezpośrednie scentralizowane
			1 784	
		Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	241	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR	2 223	Bezpośrednie scentralizowane
		ITER	96	Pośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (5. PR i 6. PR)	1 836	Bezpośrednie scentralizowane
		Inne	42	Bezpośrednie scentralizowane
			4 438	
9	Społeczeństwo informacyjne i media	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	129	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR	749	Bezpośrednie scentralizowane
		Media	82	Bezpośrednie scentralizowane
		CIP i inne	141	Bezpośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów	607	Bezpośrednie scentralizowane
			1 708	
10	Bezpośrednie badania naukowe	Personel, koszty bieżące i inwestycje ⁽²⁾	306	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR	38	Bezpośrednie scentralizowane
		Historyczne zobowiązania wynikające z działalności związanej z energią jądrową	23	Bezpośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (5. PR i 6. PR)	22	Bezpośrednie scentralizowane
			389	

Wydatki administracyjne ogółem	804
7. PR ogółem ⁽²⁾	3 214
Wcześniejsze PR ogółem	2 557
TEN ogółem	888
Inne ogółem	857
Wydatki operacyjne ogółem	7 516
Płatności za rok ogółem	8 320

Zobowiązania za rok ogółem 9 157

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 11.

⁽²⁾ Siódmy program ramowy w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (7. PR) jest głównym instrumentem finansowania przez Unię Europejską badań naukowych w latach 2007–2013. Wydatki w ramach „wcześniejszych PR” oznaczają płatności okresów i końcowe dokonane na rzecz projektów wybranych w ramach wcześniejszych programów ramowych (tj. 6. PR (2002–2006) lub 5. PR (1998–2002)). Zob. także pkt 7.6.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Jak wydatkowane są pieniądze

7.6. Około 80 % wydatków operacyjnych w tej grupie polityk jest związanych z projektami badawczymi. Finansowanie odbywa się tu w ramach wieloletnich programów ramowych (PR), obejmujących wiele systemów finansowania i wspierających rozmaite obszary tematyczne i rodzaje projektów.

7.7. Komisja zazwyczaj dokonuje płatności na rzecz beneficjentów bez udziału organów krajowych, regionalnych czy lokalnych w państwach członkowskich. Od 2008 r. wkłady finansowe UE w niektóre duże projekty badawcze, takie jak realizacja projektu ITER i rozwoju energii termojądrowej, są przekazywane poprzez wspólne przedsiębiorstwa. Są to organy Wspólnoty, które zarządzają funduszami przekazywanymi przez Komisję oraz innych partnerów publicznych i prywatnych.

7.8. Beneficjentami mogą być instytuty badawcze, uczelnie, organy administracji publicznej, firmy lub osoby fizyczne. Beneficjenci ci – lub uczestnicy⁽¹⁾ – zazwyczaj tworzą w ramach projektu konsorcjum i prowadzą działania na terenie państw członkowskich lub krajów stowarzyszonych. Czas realizacji projektów wynosi najczęściej kilka lat. Finansowanie zapewniane jest w ramach podpisanej z Komisją umowy o dotację. Wysokość dotacji waha się od 20 000 euro dla indywidualnych badaczy do 30 mln euro na duże projekty współpracy. Chociaż liczba beneficjentów przekracza 15 000, około 50 % wszystkich płatności przypada na 240 największych beneficjentów.

7.9. Kolejna główna kategoria wydatków (około 12 %) to duże projekty z zakresu energii i transportu realizowane w ramach programu transeuropejskich sieci transportowych⁽²⁾. 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 transportem i energią, dotacje są wypłacane w transzach: zaliczka po podpisaniu umowy o dotację oraz płatności okresowe i końcowe, które pokrywają kwalifikowalne wydatki przedstawione przez beneficjentów w okresowych zestawieniach poniesionych wydatków.

7.6-7.10. Programy ramowe w dziedzinie badań naukowych obejmują projekty złożone pod względem technicznym i finansowym. Środowisko kontroli charakteryzuje się dużą liczbą beneficjentów, z których każdy posiada swoje własne systemy kontroli.

W zarządzaniu programami ramowymi w dziedzinie badań naukowych można wyróżnić cztery etapy: ocena wniosków; wybór wniosków i negocjowanie umów; zarządzanie projektem i umową; kontrole finansowe oraz inne kontrole ex post.

Istnieje wiele błędów popełnianych przez beneficjentów, których Komisja nie jest w stanie wykryć przed dokonaniem płatności. Aby temu zaradzić, Komisja wdraża strategię kontroli, mającą na celu zapewnienie legalności i prawidłowości transakcji w perspektywie wieloletniej. Strategia ta opiera się na regularnym wykrywaniu i korygowaniu błędów, które nie mogły być zauważone przed dokonaniem płatności. Jest to możliwe dzięki wzmocnionym kontrolom ex post, które stanowią najważniejszy element strategii kontroli, oraz poprzez odzyskiwanie od beneficjentów nadpłaconych kwot.

Ponadto, jeśli chodzi o 7. PR, podjęto inicjatywy zmierzające do polepszenia innych rodzajów kontroli. Dyrekcje generalne, których działalność obejmuje badania naukowe, wprowadziły „uzgodnione procedury” dla poprawienia rzetelności poświadczeń z kontroli, a także certyfikację ex ante w odniesieniu do metodyki stosowanej przez beneficjentów do wyliczania przeciętnych kosztów personelu oraz kosztów ogólnych (w tym kosztów pośrednich).

Strategie kontrolne związane z pozostałymi programami objętymi tym rozdziałem, takimi jak sieci transeuropejskie i fundusze na rzecz likwidacji elektrowni jądrowych, uwzględniają szczególne cechy tych programów i w związku z tym różnią się od strategii stworzonych na potrzeby 7. PR.

⁽¹⁾ Projekty mają średnio około 20 uczestników, choć liczba ta może się wahać od 4 do 95. Uczestnicy mogą brać udział jednocześnie w różnych projektach.

⁽²⁾ W 2008 r. w toku realizacji były 434 projekty transportowe (TEN-T), dla których dotacja wynosiła średnio 16,43 mln euro oraz 53 projekty w obszarze energii (TEN-E), gdzie dotacja wynosiła średnio 1,34 mln euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

7.11. Podsumowanie wyników badania transakcji przedstawiono w **części 1 załącznika 7**. Trybunał stwierdził, że 33 spośród 150 płatności w zbadanej próbie zawierało błędy. W przypadku skontrolowanych 63 zaliczek wypłaconych w ramach 7. PR oraz jednej płatności okresowej nie wykryto żadnych błędów. W ocenie Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi między 2 % a 5 %.

7.12. Większość błędów polegała na zwrocie niekwalifikowalnych kosztów w ramach płatności okresowych i końcowych na rzecz projektów badawczych 6. PR. W tych przypadkach Komisja albo nie wykryła niekwalifikowalnych kosztów przed dokonaniem płatności, albo nieprawidłowo naliczyła kwotę kwalifikującą się do zwrotu.

7.13. Powyższe ustalenia są zbieżne z ustaleniami poczynionymi przez Komisję w wyniku prowadzonego przez nią programu kontroli oraz z zastrzeżeniami do poprawności zestawień poniesionych wydatków w ramach 6. PR, zgłoszonymi w rocznych sprawozdaniach z działalności przez dyrektorów generalnych kierujących dyrekcjami odpowiedzialnymi za badania naukowe.

7.14. Najczęściej popełnianym błędem jest nadal zwrot niekwalifikowalnych kosztów osobowych i kosztów pośrednich. W konsekwencji beneficjent często nie spełnia wymogu deklarowania rzeczywistych kosztów poniesionych w związku z projektem, najczęściej z powodu stosowania nieprawidłowych stawek dla personelu pracującego przy projekcie. Ilustruje to poniższy przykład.

7.12-7.14. Większość błędów wynika z nieprawidłowo zadeklarowanych kosztów personelu i kosztów ogólnych. Wiele błędów popełnionych przez beneficjentów można wykryć jedynie w trakcie kontroli przeprowadzanej w siedzibie beneficjenta. Komisja opracowała zatem strategię kontroli i rozwinęła przeprowadzanie kontroli ex post. Podjęte działania korygujące przyczyniły się w ostatnich latach do zmniejszenia poziomu błędów. Kolejne działania korygujące rozpoczęto w odniesieniu do 7. PR, w szczególności w odniesieniu do procesu certyfikacji kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład: Niekwalifikowalne koszty osobowe i koszty pośrednie

Próba transakcji zbadana przez Trybunał objęła projekt 6. PR, skupiający ponad 30 uczestników w kilku państwach członkowskich, związany z działaniami badawczymi i rozwojowymi dotyczącymi systemów transportu. Na ten kilkuletni projekt przeznaczono z UE ponad 10 mln euro.

Trybunał skontrolował zestawienie poniesionych wydatków sporządzone przez jednego z uczestników za okres od stycznia do grudnia 2006 r., w odniesieniu do którego w 2008 r. Komisja wypłaciła zwrot.

Zgodnie ze standardowymi warunkami kwalifikowalności zawartymi w umowie o dotację podpisywanej przez Komisję i beneficjenta, koszty kwalifikowalne muszą rzeczywiście powstać, być poniesione z zachowaniem zasady oszczędności i muszą być niezbędne dla realizacji projektu. Ponadto, aby kwalifikowały się do zwrotu, koszty te muszą być zaksięgowane przez wykonawcę (tj. uczestnika projektu), a stosowane procedury księgowe muszą pozwalać na bezpośrednie uzgodnienie kosztów oraz wpływów związanych z realizacją projektu z pełnym sprawozdaniem finansowym odnoszącym się do głównej działalności gospodarczej wykonawcy.

Beneficjent obliczył koszty osobowe wykazane w ramach projektu, na podstawie stawek godzinowych dla dwóch kategorii pracowników (główny inżynier/kierownik projektu oraz inżynier/technik), którzy brali udział w realizacji projektu. Trybunał stwierdził, że zastosowane stawki nie odzwierciedlały kosztów rzeczywiście poniesionych przez wykonawcę przy realizacji działań projektowych określonych w umowie o dotację.

Kontrolerzy Trybunału przeliczyli koszty osobowe na podstawie poniesionych kosztów wynagrodzeń zaksięgowanych przez beneficjenta. Okazało się, że beneficjent zawyżył koszty osobowe dla projektu o ponad 13 000 euro. Wymaga to także proporcjonalnego zmniejszenia kwalifikowalnych kosztów pośrednich, wykazanych w ramach projektu.

Łącznie beneficjent zawyżył koszty kwalifikowalne o ponad 16 000 euro, a Komisja wypłaciła nienależny zwrot w wysokości nieco ponad 8 000 euro (przy współfinansowaniu wynoszącym 50 %).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład

W tym konkretnym przypadku Komisja zajmie się kwestią nienależnego zwrotu w kolejnym okresie sprawozdawczym. Niemniej Komisja pragnie podkreślić, iż błędu tego nie można było wykryć w inny sposób, jak tylko w wyniku kontroli ex post.

W 6. PR koszty projektu muszą „być ustalone zgodnie ze zwyczajnymi zasadami rachunkowości” indywidualnego uczestnika. Zasada ta została zinterpretowana przez służby Komisji jako zasada dopuszczająca średnie koszty (pod warunkiem, że spełnione są pozostałe kryteria kwalifikowalności), jeśli ich przeznaczenie dopuszczalne jest przez zwyczajne zasady rachunkowości uczestnika. Nie było jednak jasne, w jakim stopniu dopuszcza się różnicę między kosztami średnimi a kosztami rzeczywistymi poniesionymi na pracowników zatrudnionych przy projekcie.

Według zasad uczestnictwa w 7. PR średnie koszty są dopuszczalne pod warunkiem, że „nie różnią się znacznie” od kosztów faktycznie poniesionych. W związku z powyższym Komisja stworzyła możliwość zatwierdzania przedstawianych przez uczestników poświadczeń dotyczących metodyki używanej przez nich do obliczania średnich kosztów personelu (zob. odpowiedź dotyczącą pkt 7.6–7.10 oraz pkt 7.27).

Powinno to doprowadzić do zmniejszenia poziomu błędów w odniesieniu do zadeklarowanych średnich kosztów personelu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.15. Trybunał ujawnił też inne znaczące błędy:

- a) zwrot na rzecz beneficjenta 6. PR, który nie potrafił udowodnić, że zadeklarowane koszty zostały rzeczywiście poniesione i że w ramach projektu przeprowadzono jakiegokolwiek wymierne działania;
- b) błąd we wprowadzaniu danych do arkusza kalkulacyjnego Komisji w odniesieniu do okresowego zwrotu w 6. PR, niewykryty w ramach procedur zatwierdzania płatności – w rezultacie beneficjent otrzymał nadpłatę w wysokości 76 %;
- c) zwrot znacznych kosztów podwykonawstwa na rzecz beneficjenta za projekt 5. PR mimo braku wymaganej uprzedniej zgody Komisji;
- d) w przypadku jednego z projektów TEN-T dokonano zwrotu kosztów poniesionych poza kwalifikowalnym okresem ustalonym w umowie finansowej, zawartej między Komisją a beneficjentem.

7.16. Trybunał prześledził ponadto działania podjęte w związku z poprzednimi uwagami, co przedstawiono w **załączniku 7.2**. Trybunał jest zdania, że Komisja podjęła – choć z pewnym opóźnieniem – działania naprawcze w odniesieniu do błędów wskazanych w DAS za 2006 r. W odniesieniu do opóźnień w płatnościach Trybunał stwierdził, że Komisja osiągnęła w 2008 r. znaczną poprawę terminowości wypłacania środków beneficjentom.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

7.17. W **części 2 załącznika 7.2** znajduje się podsumowanie wyników dokonanej przez Trybunał oceny skuteczności systemów nadzoru i kontroli. Ocena ta skoncentrowana była na 6. PR, w ramach którego dokonano 82 % płatności okresowych i końcowych w 2008 r., zbadanych w ramach próby. Trybunał stwierdził, że systemy były częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości transakcji.

7.15.

- a) Już wcześniej wskazano na problemy związane z tym beneficjentem i były one przedmiotem zainteresowania w ramach systemu kontroli Komisji jeszcze przed ogłoszeniem wyników kontroli Trybunału Obrachunkowego.
- b) Stosowane przez Komisję środki kontrolne zostały specjalnie opracowane w celu uniknięcia tego rodzaju błędów w przyszłości. W tym konkretnym przypadku Komisja podjęła działania naprawcze i odzyskała wspomnianą kwotę w kolejnych okresach sprawozdawczych.
- c) Rzeczywiście w momencie dokonywania płatności brakowało uprzedniego zatwierdzenia. Komisja wykryła ten błąd przed dokonaniem końcowej płatności i wystąpiła do podwykonawcy o dostarczenie dalszych dokumentów. Komisja uznała, iż przedstawione dodatkowe informacje w wystarczającym stopniu uzasadniają dokonanie płatności.
- d) Był to błąd formularza powstały w wyniku przeoczenia przez Komisję. Co do zasady, koszty były uzasadnione.

7.16. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywne uwagi Trybunału w sprawie działań pokontrolnych i płatności dokonanych w terminie. Starano się znacznie polepszyć oba te aspekty i rezultaty tych wysiłków odnotowano już w 2008 r. Komisja będzie nadal ściśle monitorowała te kwestie.

7.17. Komisja wdraża strategię kontroli, mającą na celu zapewnienie legalności i prawidłowości transakcji w perspektywie wieloletniej. W odniesieniu do 6. PR strategia ta ma zapewnić – do końca czwartego roku wdrażania tego programu (2010) – obniżenie wskaźnika pozostałego błędu do poziomu poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. Cel ten co roku może podlegać zmianie zależnie od charakteru, częstości występowania i wysokości wykrytych błędów, a także relacji kosztów do korzyści.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Systemy związane z prawidłowością transakcji**Kontrole *ex ante* dokumentacji w zakresie zestawień poniesionych wydatków**

7.18. Kontrole *ex ante* dokumentacji polegają głównie na sprawdzaniu przez Komisję, pod względem księgowym i arytmetycznym, zestawień poniesionych wydatków przed wypłaceniem zwrotu. W niektórych przypadkach kontrole te mogą także objąć weryfikację poszczególnych pozycji zestawienia poniesionych wydatków na podstawie informacji dodatkowych, takich jak faktury czy listy płac, przekazanych na żądanie przez beneficjenta.

7.19. Trybunał zbadał wytyczne i procedury, a także zasady sprawozdawczości i monitoringu odnoszące się do kontroli dokumentacji *ex ante* prowadzonych w DG INFSO. Trybunał zbadał skuteczność tych kontroli na podstawie 30 transakcji ⁽³⁾.

7.20. W wyniku kontroli nie wykazano znaczących uchybień i potwierdzono, że system kontroli funkcjonuje zgodnie z założeniami. Trybunał zauważa, że chociaż kontrole dokumentacji pozwalają na wykrycie podstawowych braków w zestawieniach poniesionych wydatków, wiele błędów można wykryć jedynie podczas przeprowadzania kontroli u beneficjenta. To ograniczenie musi być kompensowane innymi elementami systemów nadzoru i kontroli (certyfikacja kontroli i kontrole *ex post*).

Certyfikacja kontroli zestawień poniesionych wydatków

7.21. Gdy wymagają tego zapisy umowy o dotację ⁽⁴⁾, do zestawienia poniesionych wydatków beneficjent musi dołączyć poświadczenie z kontroli wydane przez niezależnego kontrolera. Kontroler poświadcza, że uzyskał wystarczającą pewność, że zadeklarowane koszty spełniają wymogi kwalifikowalności.

7.22. W przypadku 39 transakcji skontrolowanych u beneficjenta, w odniesieniu do których wystawiono poświadczenie, Trybunał dokonał porównania wyników własnych kontroli z poświadczeniem. W 17 przypadkach (43 %) Trybunał wykrył błędy w zestawieniach, w odniesieniu do których kontroler wydał opinię bez zastrzeżeń, zanim zostały one przedłożone celem uzyskania zwrotu kosztów.

7.22. Komisja podziela niepokój Trybunału dotyczący poprawności poświadczeń z kontroli, które nie zapewniają w wystarczającym stopniu oczekiwanej gwarancji legalności i prawidłowości zestawień wydatków. Nie ulega jednak wątpliwości, że instrument ten znacznie przyczynił się do zapobieżenia powstawaniu błędów i do ich wczesnego wykrywania i doprowadził do zmniejszenia poziomu błędów w 6. PR w porównaniu z 5. PR.

⁽³⁾ 14 transakcji z próby do badań bezpośrednich i 16 dodatkowo wybranych transakcji.

⁽⁴⁾ W 6. PR każdy z uczestników projektu powinien przedłożyć przynajmniej jedno poświadczenie z kontroli obejmujące cały okres realizacji projektu. Poświadczenie jest wymagane zawsze, gdy wkład wspólnotowy, o który wnosi uczestnik, przekracza 750 000 euro w danym okresie sprawozdawczym.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.23. W większości tych przypadków kontroler poświadczający nie wskazał zawyżonych kosztów kwalifikowalnych, szczególnie w kategoriach kosztów osobowych i pośrednich, które stanowią główny obszar błędów w sporządzanych przez beneficjentów zestawieniach poniesionych wydatków (zob. pkt 7.14).

7.24. Ustalenie to jest zbieżne z ustaleniami poczynionymi w roku ubiegłym, a także z tymi przedstawionymi w rozdziale 10. Potwierdza to potrzebę dalszego udzielania przez Komisję wsparcia i wskazówek beneficjentom oraz kontrolerom poświadczającym w celu poprawy wiarygodności tego mechanizmu kontrolnego ⁽⁵⁾.

Certyfikacja ex ante w odniesieniu do metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów w 7. PR

7.25. Komisja podjęła działania w celu uproszczenia procedur poprzez reformę systemu certyfikacji kontroli w 7. PR. Główną zmianę stanowi wprowadzenie zwolnienia z obowiązku dostarczania poświadczeń w odniesieniu do określonych zestawień poniesionych wydatków, w zamian za prowadzenie certyfikacji ex ante metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów.

7.26. Oprócz zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, rozwiązanie to ma na celu promowanie stosowania prawidłowej metodyki wyliczania kosztów, a w konsekwencji – obniżenie poziomu błędów w zestawieniach poniesionych wydatków.

7.27. Komisja nie opracowała jednak dotąd jasnej definicji kryteriów niezbędnych do oceny, czy metodyka wyliczania kosztów stosowana przez beneficjentów jest zgodna z obowiązującymi wymogami. Do końca 2008 r. ta nowa forma certyfikacji ex ante została zatwierdzona tylko w jednym przypadku.

Przyjęta przez Komisję strategia kontroli ex post

7.28. Drugim zasadniczym elementem stosowanego przez Komisję systemu kontroli wydatków na badania naukowe jest program kontroli finansowych ex post (tzn. po wypłaceniu zwrotu kosztów) u beneficjentów. Kontrole te przeprowadzają kontrolerzy Komisji oraz zewnętrzne firmy audytorskie pod nadzorem Komisji. Celem kontroli ex post jest wykrycie i skorygowanie błędów, którym nie zapobieżono lub których nie wykryto w ramach wcześniej prowadzonych kontroli.

7.23–7.24. Aby doprowadzić do poprawy sytuacji, odpowiednio dostosowano proces certyfikacji kontroli w 7. PR.

Proces certyfikacji kontroli w ramach 7. PR opiera się na „uzgodnionych procedurach”, które nakładają na kontrolera poświadczającego obowiązek stosowania wcześniej określonych procedur i kierowania się nimi przy sporządzaniu sprawozdania z poczynionych ustaleń. Wytyczne zostały udostępnione beneficjentom oraz kontrolerom poświadczającym na stronie internetowej Cordis (<http://cordis.europa.eu/>), zob. także pkt 7.33. Stosowanie tego podejścia stanowi kolejny krok w stronę polepszenia kontroli i powinno doprowadzić do zmniejszenia liczby błędów, które wystąpiły w 6. PR, popełnianych przez kontrolerów w związku z interpretacją kryteriów kwalifikowalności.

7.25–7.26. Zatwierdzenie metodyki wykorzystywanej do wyliczania kosztów poniesionych na personel i kosztów pośrednich zostało wprowadzone jako ułatwienie procedur beneficjentom korzystającym z wielu dotacji, którzy posiadają systemy umożliwiające uzyskanie uzasadnionej pewności, że stosowana przez nich metodyka jest zgodna z przepisami umowy o dotację. Certyfikacja ta jest nieobowiązkowa.

7.27. Określenie kryteriów oceny metodyki wyliczania kosztów jest trudnym zadaniem. W swojej decyzji przyjętej w dniu 23 czerwca 2009 r. (C(2009) 4705) Komisja sprecyzowała kryteria certyfikacji ex ante w odniesieniu do metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów wykorzystujących średnie wydatki na personel.

Po powolnym etapie początkowym, w 2009 r. nastąpił wzrost liczby ocenionych zatwierdzeń metodyki.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 7.31–7.33 oraz 7.43 lit. c).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.29. W 2008 r. dyrekcje generalne Komisji odpowiedzialne za badania naukowe⁽⁶⁾ nadal rozszerzały zakres kontroli *ex post*, zgodnie ze wspólną strategią kontroli *ex post* 6. PR, wprowadzoną w 2007 r. Strategia ta przewiduje wzmocnienie kontroli *ex post* i zmierza do zwiększenia stopnia pewności w zakresie prawidłowości wydatków w ramach 6. PR, które stanowią 42 % wszystkich wydatków na ramowe programy badawcze w 2008 r.

7.30. Trybunał dokonał przeglądu realizacji tej strategii przez Komisję, przyjąwszy za punkt odniesienia jej główne cele:

- a) zwiększenie zasięgu kontroli;
- b) wzmocnienie zgodności i spójności kontroli *ex post* prowadzonych przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe;
- c) wdrożenie nowego scentralizowanego komputerowego systemu informacji zarządczej związanej z kontrolami oraz mechanizmu wymiany informacji na temat kontroli;
- d) wzmocnienie procesu certyfikacji kontroli;
- e) zapewnienie wspólnego podejścia dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za badania naukowe wobec zewnętrznych firm audytorskich, którym zleca się prowadzenie kontroli w imieniu Komisji.

7.31. W 2008 r., w odpowiedzi na uprzednie krytyczne uwagi Trybunału, znacznie zwiększono liczbę płatności objętych kontrolami *ex post* (**wykres 7.1**). Liczba ukończonych kontroli wzrosła z 432 na koniec 2007 r. do 1 084 na koniec roku 2008.

7.32. Dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe stosują spójne podejście wobec kontroli *ex post* i podjęły starania, aby ściśle koordynować i monitorować realizację strategii kontroli. Jednakże rozłożenie działań kontrolnych między dyrekcje odpowiedzialne za badania naukowe oraz niestosowanie zintegrowanego systemu informacji zarządczej utrudnia koordynację, a w szczególności monitorowanie wyników kontroli.

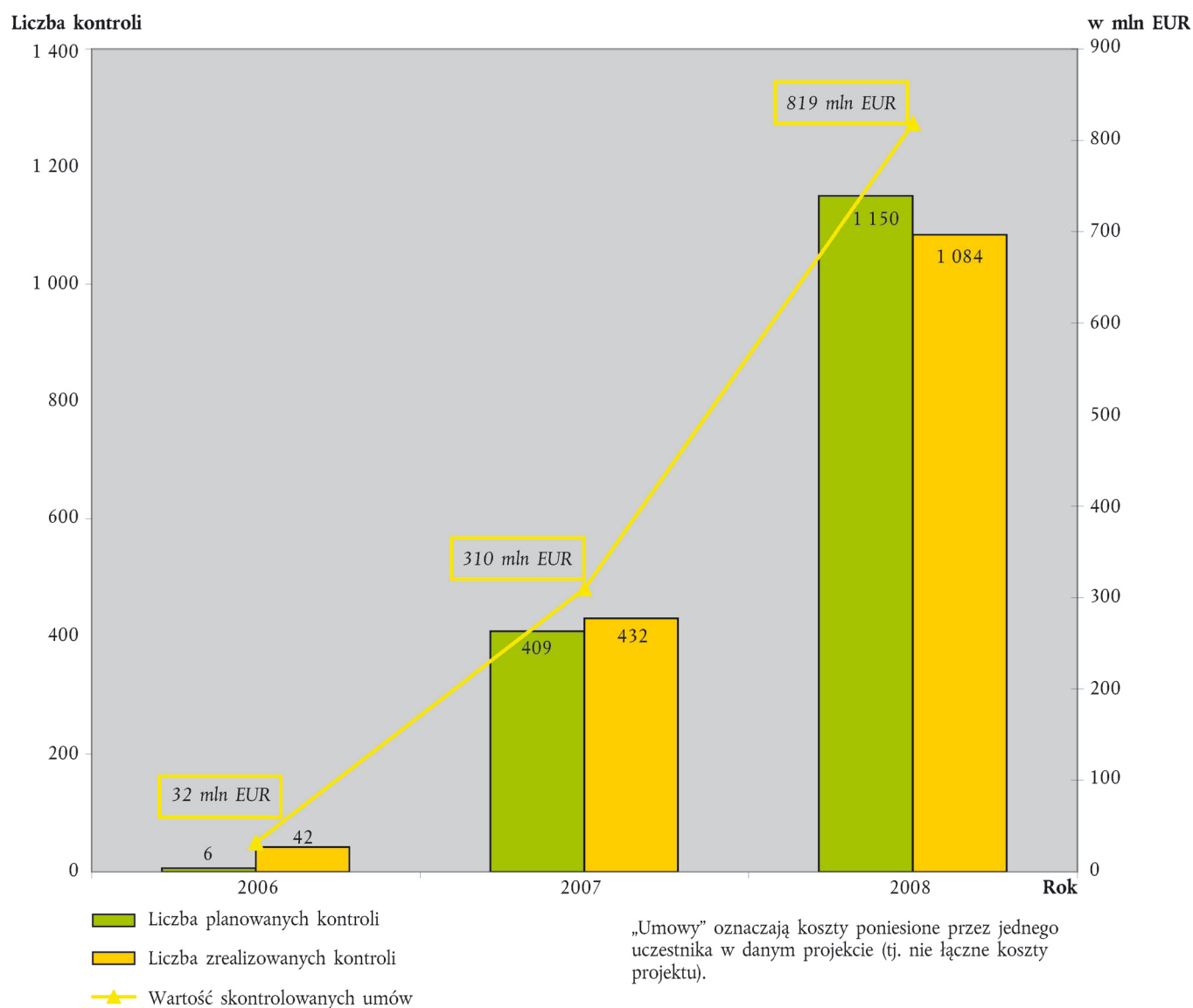
7.31. Komisja przyjmuje do wiadomości pozytywną opinię Trybunału w odniesieniu do rozszerzenia zakresu kontroli prawidłowości wydatków.

7.32. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywne uwagi Trybunału dotyczące zapewnienia wspólnego i spójnego podejścia dyrekcji generalnych, których działalność obejmuje badania naukowe, w odniesieniu do wdrażania wspólnej strategii kontroli.

Brak specjalnego narzędzia informatycznego sam w sobie nie stanowi przeszkody w skutecznej koordynacji. Wysoki stopień koordynacji został osiągnięty dzięki utworzeniu międzydepartamentalnych grup roboczych w ramach dyrekcji generalnych, których działalność obejmuje badania naukowe. Comiesięczne spotkania podsumowujące prowadzone kontrole stanowią dobry przykład tej efektywnej współpracy (zob. także pkt 7.34).

W 2009 r. również Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych i Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych zostaną włączone do działań koordynacyjnych.

⁽⁶⁾ DG RTD, DG INFSO, DG TREN i DG ENTR.

Wykres 7.1 — Realizacja przyjętej przez Komisję wspólnej strategii kontroli *ex post*

UWAGI TRYBUNAŁU

7.33. Przyjęta przez Komisję strategia kontroli *ex post* ma na celu wzmocnienie procesu certyfikacji kontroli poprzez zapewnienie beneficjentom i kontrolerom poświadczającym większego wsparcia. Chociaż Komisja podjęła starania zmierzające do poprawy wytycznych i upowszechnienia najlepszych praktyk, w 2008 r. nadal występowały poprzednio odnotowane przez Trybunał problemy (pkt 7.22).

7.34. Wspólne podejście do współpracy z zewnętrznymi firmami audytorskimi ugruntowują comiesięczne spotkania podsumowujące prowadzone kontrole oraz stosowanie procedur kontroli jakości w odniesieniu do sprawozdań z kontroli.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.33. Oczekuje się, że nowe inicjatywy opracowane w ramach 7. PR, takie jak certyfikacja *ex ante* stosowanej metodyki oraz zatwierdzenie średnich kosztów personelu, które stworzono specjalnie, aby zapobiec niewłaściwym praktykom w deklaracjach kosztów, i które były przedmiotem szeroko zakrojonych kampanii informacyjnych, doprowadzą do dalszego zmniejszenia błędów wykrytych przez Trybunał (zob. także pkt 7.23).

7.34. Uwagi Trybunału potwierdzają, że dyrekcje generalne, których działalność obejmuje badania naukowe, rozwinęły skuteczną współpracę z kontrolerami zewnętrznymi (zob. odpowiedź na pkt 7.32).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Systemy odzyskiwania środków i korekt finansowych

7.35. Zwiększenie zasięgu kontroli *ex post* daje Komisji większą możliwość podejmowania działań naprawczych i zwiększa pewność uzyskiwaną co do legalności i prawidłowości wydatków.

7.36. Dodatkowe działania naprawcze planuje się lub podejmuje poprzez objęcie kontrolą głównie dużych beneficjentów i późniejszą ekstrapolację systemowych ustaleń kontroli na niebędące przedmiotem kontroli umowy realizowane przez skontrolowanych beneficjentów.

7.37. Znaczna intensyfikacja działań kontrolnych przekłada się na istotny wzrost nakładu pracy związanej z wykorzystaniem wyników kontroli (ekstrapolacja błędów, nakładanie korekt, odzyskiwanie środków i sankcje). Konieczne są też podjęcie większych wysiłków w celu koordynacji działań dyrekcji odpowiedzialnych za badania naukowe.

7.38. W lipcu 2007 r. DG INFSO stworzyła wewnętrzną sieć łączników ds. kontroli *ex post* w celu wykorzystywania wyników kontroli. We wrześniu 2008 r. DG RTD utworzyła nowy dział zajmujący się odzyskiwaniem środków. Dział ten wydał wytyczne dotyczące wykorzystania wyników kontroli, adresowane do urzędników ds. projektów w tej dyrekcji generalnej.

7.39. Jednakże do końca 2008 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie odzyskania środków jedynie na niewielką kwotę, jak przedstawiono na **wykreście 7.2**, i nadal nie nałożyła żadnych sankcji ⁽⁷⁾, pomimo że rozszerzony system sankcji był jednym z głównych działań naprawczych wprowadzonych wraz z uruchomieniem 6. PR w 2002 r. ⁽⁸⁾.

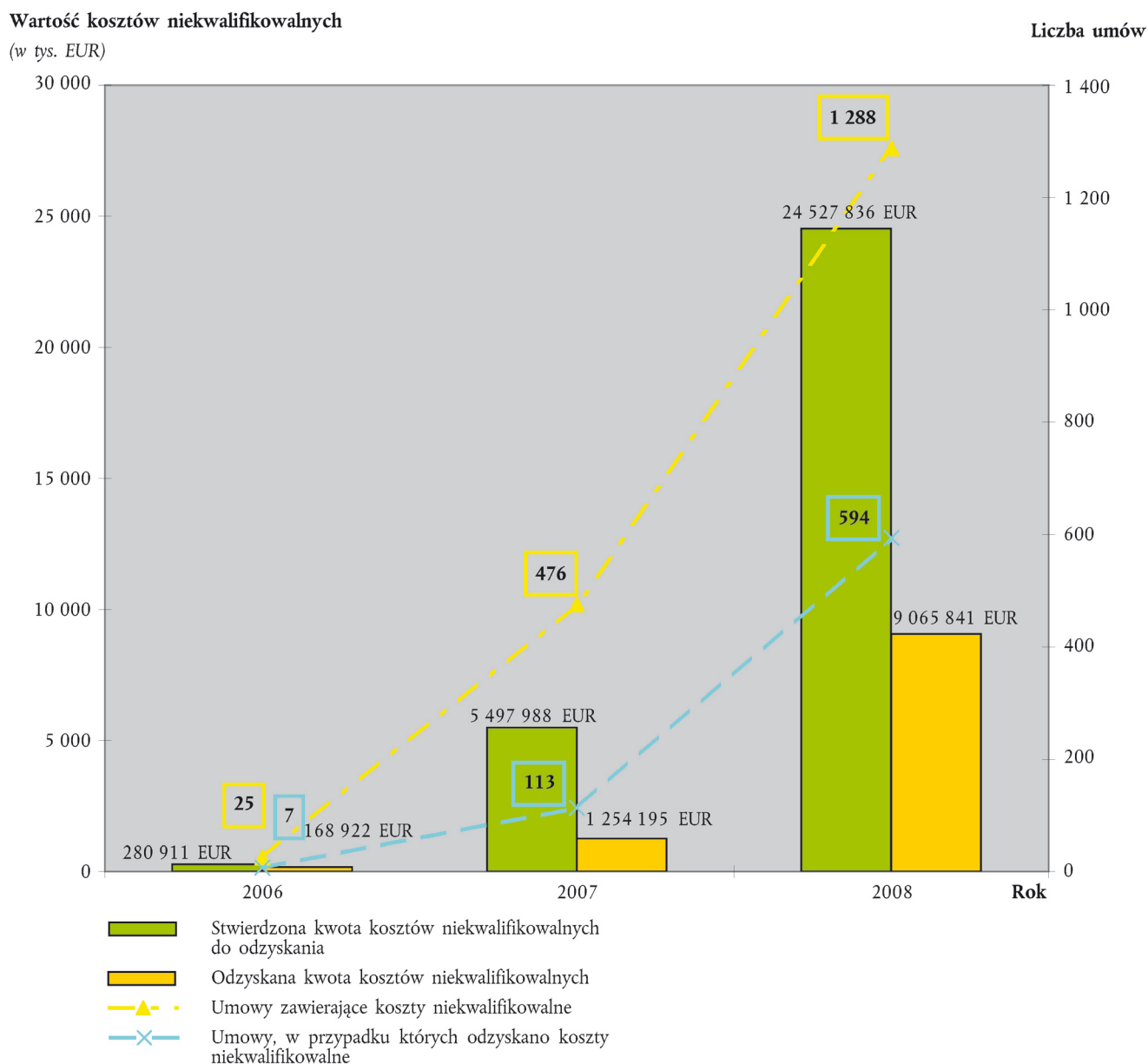
7.39. Jak zauważył Trybunał, stała intensyfikacja działań kontrolnych przekłada się na istotny wzrost nakładu pracy w dyrekcjach generalnych. Taka sytuacja wymaga lepszej koordynacji i ustanowienia kompleksowego systemu kontroli wewnętrznej, aby odpowiednio wykorzystać zalecenia pokontrolne, wydając nakazy odzyskania środków lub równoważąc kwoty kolejnych płatności, a także nakładając odszkodowania umowne (zob. przypis 7).

Do końca 2008 r. uruchomiono znaczną część procesów zarządzania koniecznych do wdrożenia wieloletniej strategii kontroli.

⁽⁷⁾ 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 środki finansowe UE. Każdy beneficjent, w przypadku którego zostanie ujawnione, że wielokrotnie naruszył zobowiązania umowne, może ponadto podlegać karom finansowym.

⁽⁸⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 7.23.

Wykres 7.2 — Korekty finansowe zastosowane w wyniku kontroli



UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

7.40. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony dnia 31 grudnia 2008 r. w grupie polityk „Badania naukowe, energia i transport” występuje istotny poziom błędów. Najbardziej prawdopodobny poziom błędów wynosi między 2 % a 5 %.

7.40. Komisja nie ustanie w wysiłkach w dążeniu do osiągnięcia takiego poziomu pozostałych błędów, który nie będzie przeszkodą w uzyskaniu poświadczenia wiarygodności (DAS) bez zastrzeżeń w tym obszarze polityki.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.41. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Badania naukowe, energia i transport” są częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości płatności.

Zalecenia

7.42. W ostatnich latach Komisja wzmocniła swoje systemy kontroli i uprościła zasady finansowania projektów badawczych. Środki te przyczyniły się do obniżenia poziomu błędów w tej grupie polityk. Aby utrzymać tę pozytywną tendencję, Komisja powinna:

- a) zapewnić ścisłe stosowanie mechanizmów kontrolnych, w szczególności poprzez poprawę wiarygodności poświadczeń z kontroli oraz poprzez skuteczną realizację przyjętej strategii kontroli *ex post*, nakładanie w stosownych przypadkach kar i odzyskiwanie terminowo środków lub stosowanie korekt w przypadku nienależnego zwrotu zadeklarowanych kosztów;
- b) zgodnie z niedawnym dokumentem Komisji dotyczącym optymalizacji przepisów finansowych ⁽⁹⁾, dążyć do dalszego uproszczenia zasad finansowych w następnym ramowym programie badawczym (8. PR), przy jednoczesnym zachowaniu celu, jakim jest posiadanie efektywnego kosztowo systemu umożliwiającego uzyskanie wystarczającej pewności co do prawidłowości wydatków.

7.42. Komisja zgadza się z zaleceniami Trybunału.

- a) Komisja w pełni zdaje sobie sprawę ze znaczenia skutecznego systemu kontroli i stale dąży do jego ulepszania. Poczyniono już znaczne wysiłki w kierunku poprawy zarządzania polityką w dziedzinie badań naukowych w ramach obowiązujących przepisów prawnych i ram finansowych. Komisja będzie nadal zapewniała ścisłe stosowanie procedur kontrolnych.
- b) Komisja podziela zdanie, że przy 8. PR potrzebne będzie dalsze uproszczenie zasad finansowych oraz że należy utrzymać efektywny system kontroli. Komisja będzie nadal upraszczać i polepszać wykonanie budżetu, wspierając plan naprawy gospodarczej zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie „optymalizacji przepisów finansowych oraz przyspieszenia wykonania budżetu w celu stymulacji ożywienia gospodarczego”. Komisja będzie kontynuować działania zmierzające do polepszenia efektywności kosztowej systemów kontroli i w 2010 r. przedstawi propozycję dotyczącą określenia dopuszczalnego ryzyka błędów w dziedzinie badań naukowych i w innych dziedzinach.

⁽⁹⁾ Komunikat komisarz Dalii Grybauskaitė w porozumieniu z Przewodniczącym skierowany do Komisji (SEC(2009) 477 wersja ostateczna z 8.4.2009).

ZAŁĄCZNIK 7.1

CZĘŚĆ 1: GŁÓWNE CECHY BADANIA PRÓBY TRANSAKcji

1.1 — Liczebność próby

Rok	Liczba zbadanych transakcji
2008	150
2007	180

1.2 — Struktura próby

Odsetek zbadanych transakcji	2008								2007	
	5. PR	6. PR	7. PR	TEN	Likwidacja obiektów jądrowych ⁽⁴⁾	Inne	Ogółem			
Zaliczki ⁽¹⁾	—	—	42 %	3 %	1 %	3 %	49 %	74	33 %	59
Płatności okresowe i końcowe ⁽²⁾	1 %	33 %	1 %	3 %	3 %	3 %	44 %	65	61 %	109
Płatności niezwiązane z projektami ⁽³⁾	—	—	—	1 %	—	6 %	7 %	11	6 %	12
Ogółem	1 %	33 %	43 %	7 %	4 %	12 %	100 %		100 %	

⁽¹⁾ 74 zaliczki: 63 – 7. PR, 5 – TEN, 2 – likwidacja obiektów jądrowych (wyplacone bezpośrednio beneficjentom), 2 – Agencja Wykonawcza ds. Inteligentnej Energii, 1 – Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego, 1 – Europejska Agencja Kosmiczna (Galileo).

⁽²⁾ 65 płatności okresowych i końcowych: 1 – 7. PR, 50 – 6. PR, 2 – 5. PR, 4 – TEN, 4 – likwidacja obiektów jądrowych (wyplacone na rzecz międzynarodowych funduszy wspierania likwidacji elektrowni jądrowych), 2 – Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego, 1 – Fundusz Badawczy Węgla i Stali, 1 – faktura z tytułu umowy o świadczenie usług w ramach programu IST.

⁽³⁾ 11 płatności niezwiązanych z projektami: np. faktury za usługi i dostawy, płatność na rzecz instrumentu gwarancji kredytowych dla projektów TEN-T, dotacja na rzecz stosowanego w 7. PR mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka, dotacje operacyjne dla agencji badawczych oraz na wspólne przedsięwzięcie na rzecz realizacji projektu ITER.

⁽⁴⁾ Program realizowany w ramach wspólnego zarządzania przez Komisję (DG TREN) i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR).

1.3 — Częstość i szacowany wpływ błędów

Błędy	2008							2007
	5. PR	6. PR	7. PR	TEN	Likwidacja obiektów jądrowych	Inne	Ogółem	
Częstość transakcji, w których wystąpiły błędy	100 % {2}	44 % {22}	—	30 % {3}	67 % {4}	12 % {2}	22 % {33}	48 % {86}
Częstość występowania błędów, które są kwantyfikowalne	50 % {1}	91 % {20}	—	20 % {1}	0 % {0}	67 % {2}	68 % {24}	44 % {61}
Wpływ błędów kwantyfikowalnych: Najbardziej prawdopodobny poziom błędu mieści się w przedziale ⁽¹⁾	między 2 % a 5 %							między 2 % a 5 %

⁽¹⁾ Trybunał wyróżnia trzy przedziały najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu: poniżej 2 %, między 2 % a 5 % oraz powyżej 5 %.

W klamrach {} podano bezwzględną liczbę transakcji.

CZĘŚĆ 2: OGÓLNA OCENA SYSTEMÓW NADZORU I KONTROLI

2.1 — Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej (Komisja)			Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w organach administracji krajowej	Ocena ogólna
	Kontrole dokumentacji przed dokonaniem płatności	Certyfikacja kontroli	Kontrole finansowe <i>ex post</i>		
Szósty program ramowy (6. PR)				nd.	

Ocena ogólna	2008	2007

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
nd.	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z NAJWAŻNIEJSZYMI UWAGAMI ZAWARTYMI W POŚWIADCZENIU WIARYGODNOŚCI

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
1. Poświadczenie wiarygodności za rok 2006: istotny poziom błędu w płatnościach			
W 2006 r. Trybunał Obrachunkowy wykrył błędy w 26 spośród 150 skontrolowanych transakcji. Wśród najczęściej występujących błędów wymienić należy: brak stosownej dokumentacji na poparcie zadeklarowanych we wnioskach kosztów, zwłaszcza w przypadku kosztów osobowych, które zazwyczaj stanowią najważniejszą kategorię kosztów; stosowanie zapisów budżetowych, co jest niezgodne z wymogiem stosowania kosztów rzeczywistych; nieuzasadnione przydzielanie do projektu kosztów pośrednich; deklarowanie we wnioskach wydatków poniesionych poza okresem kwalifikowalności; zgłaszanie różnych niekwalifikowalnych wydatków. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 7.10 do 7.11).	W czterech przypadkach odpowiedzialność za podjęcie działań w związku ze stwierdzonymi błędami ponoszą obecnie dyrekcje generalne nienależące do omawianej grupy polityk. W sześciu przypadkach Komisja uznała, że nie ma potrzeby podejmować żadnych działań naprawczych. W 13 przypadkach Komisja dokonała korekt finansowych, wystawiając nakaz odzyskania środków lub korygując płatności na rzecz danych beneficjentów w kolejnych okresach. W trzech przypadkach podjęte przez Komisję działania naprawcze nie zostały jeszcze sfinalizowane.	Komisja podjęła działania naprawcze w związku ze stwierdzonymi błędami, choć w trzech przypadkach korekty finansowe nie zostały sfinalizowane. Kwoty należne Komisji powinny być odzyskiwane tak szybko, jak to możliwe, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.	Komisja podjęła działania naprawcze w odniesieniu do trzech przypadków niesfinalizowanych korekt. W dwóch z tych przypadków rozpoczęła się procedura dotycząca płatności oraz procedura odzyskiwania środków. W trzecim przypadku rozpoczęto kontrolę, z której ma zostać sporządzone sprawozdanie końcowe.
2. Opóźnienia w płatnościach dokonywanych przez Komisję			
W znacznej liczbie przypadków występowały nieuzasadnione opóźnienia w dokonywaniu przez Komisję płatności na rzecz beneficjentów. W 2005 r. 11 spośród 69 skontrolowanych przez Trybunał płatności dokonano z opóźnieniem (16 %). W 2006 r. Trybunał wykrył opóźnienia w płatnościach w 21 na 113 przypadków (18,6 %). W 2007 r. Trybunał stwierdził opóźnienia w płatnościach w 30 na 180 przypadków (17 %). W 2008 r. Trybunał wykrył mniej opóźnień w płatnościach: wystąpiły one w 12 na 150 skontrolowanych płatności (8 %). (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 7.10; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 7.29 i załącznik 7.1; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, załącznik 7.2).	Komisja udoskonaliła system monitorowania opóźnień, wprowadziła usprawnione procedury, dostosowała swoje narzędzia IT i zintensyfikowała swój program szkoleń dla pracowników uczestniczących w procesie płatności.	W 2008 r. Komisja znacznie poprawiła terminowość dokonywania płatności.	Poprawa stwierdzona przez Trybunał jest wynikiem starań Komisji. Komisja zamierza nadal ściśle monitorować tę kwestię.

ROZDZIAŁ 8

Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wprowadzenie	8.1–8.13
Charakterystyka grupy polityk: „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie”	8.2–8.11
Zakres kontroli	8.12–8.13
Prawidłowość transakcji	8.14–8.17
Skuteczność systemów	8.18–8.32
Systemy dotyczące prawidłowości transakcji	8.18–8.32
EuropeAid	8.20–8.24
DG RELEX	8.25–8.26
DG ELARG	8.27–8.28
DG ECHO	8.29–8.30
Wspólny system informacji RELEX (CRIS)	8.31–8.32
Wnioski i zalecenia	8.33–8.37
Wnioski	8.33–8.34
Zalecenia	8.35–8.37
Działania podjęte w związku z uwagami nieuwjętymi w poświadczeniu wiarygodności	8.38–8.46
Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 5/2006 dotyczącym programu MEDA	8.38–8.46
Wprowadzenie	8.38–8.39
Działania podjęte w związku z zaleceniami	8.40–8.45
Wnioski i zalecenia	8.46

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WPROWADZENIE

8.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono szczegółową ocenę Trybunału dotyczącą grupy polityk: „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie”, która obejmuje następujące obszary: 19 – „Działania zewnętrzne”; 21 – „Rozwój i stosunki z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (państwami AKP)”⁽¹⁾; 22 – „Rozszerzenie” i 23 – „Pomoc humanitarna”. Szczegółowe informacje na temat działań objętych kontrolą, wydatków za badany rok oraz trybu zarządzania przedstawiono w **tabeli 8.1**.

Tabela 8.1 — Podział płatności według obszarów polityki

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2008 (w mln EUR)	Tryb zarządzania budżetem
19	Stosunki zewnętrzne	Wydatki administracyjne	336	Bezpośrednie scentralizowane
		Stosunki wielostronne, współpraca z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu oraz sprawy ogólne związane ze stosunkami zewnętrznymi	54	Bezpośrednie scentralizowane
		Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	192	Pośrednie scentralizowane (1)/ wspólne
		Europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka (EIDHR)	109	Bezpośrednie scentralizowane
		Stosunki i współpraca z uprzemysłowionymi państwami trzecimi	16	Bezpośrednie scentralizowane
		Reagowanie w sytuacjach kryzysowych i globalne zagrożenia dla bezpieczeństwa	199	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejska polityka sąsiedztwa oraz stosunki z Rosją	1 475	Bezpośrednie scentralizowane/ zdecentralizowane
		Stosunki z Ameryką Łacińską	310	Bezpośrednie scentralizowane/ zdecentralizowane
		Stosunki z Azją, Azją Środkową i krajami Bliskiego Wschodu	667	Bezpośrednie scentralizowane/ zdecentralizowane/ wspólne
		Strategia i koordynacja polityki	22	Bezpośrednie scentralizowane
			3 380	
21	Rozwój i stosunki z państwami AKP	Wydatki administracyjne	248	Bezpośrednie scentralizowane
		Bezpieczeństwo żywnościowe	258	Bezpośrednie scentralizowane
		Podmioty niepubliczne – Rozwój	172	Bezpośrednie scentralizowane
		Środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym energią	76	Bezpośrednie scentralizowane
		Rozwój społeczny	127	Bezpośrednie scentralizowane/ wspólne
		Współpraca geograficzna z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)	223	Bezpośrednie scentralizowane/ zdecentralizowane/ wspólne
		Współpraca w zakresie rozwoju i programy dorażne	24	Bezpośrednie scentralizowane
		Strategia i koordynacja polityki	13	Bezpośrednie scentralizowane

⁽¹⁾ Pomoc dostarczana w ramach Europejskich Funduszy Rozwoju nie jest finansowana z budżetu ogólnego, dlatego też jest ona przedmiotem odrębnego sprawozdania.

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2008 (w mln EUR)	Tryb zarządzania budżetem
22	Rozszerzenie	Wydatki administracyjne	71	Bezpośrednie scentralizowane
		Proces i strategia rozszerzenia	1 388	Bezpośrednie/ pośrednie scentralizowane/ zdecentralizowane
		Poakcesyjne wsparcie finansowe	66	Bezpośrednie scentralizowane/ zdecentralizowane
		Strategia informacyjna i komunikacyjna	9	Bezpośrednie scentralizowane
			1 534	
23	Pomoc humanitarna	Wydatki administracyjne	21	Bezpośrednie scentralizowane
		Pomoc humanitarna	862	Bezpośrednie scentralizowane/ wspólne
			883	

Wydatki administracyjne ogółem ⁽²⁾	676
Wydatki operacyjne ogółem	6 262
Płatności za rok ogółem	6 938
Zobowiązania za rok ogółem	7 415

⁽¹⁾ Zgodnie z art. 53 rozporządzenia finansowego bezpośrednie zarządzanie scentralizowane ma zastosowanie wtedy, gdy zadania wykonawcze realizowane są bezpośrednio przez działy Komisji. Pośrednie zarządzanie scentralizowane ma natomiast zastosowanie w wypadku, gdy Komisja deleguje zadania związane z wykonaniem budżetu zgodnie z art. 54–57 rozporządzenia finansowego.

⁽²⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 11.

Źródło: Sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2008, wersja wstępna, tom II, załącznik B.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Charakterystyka grupy polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie”

8.2. Wydatki na działania zewnętrzne i rozwój są realizowane przez Biuro Współpracy EuropeAid (EuropeAid), a także przez Dyрекcję Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX). Wydatki na rozszerzenie natomiast są realizowane przez Dyрекcję Generalną ds. Rozszerzenia (DG ELARG), zaś na pomoc humanitarną, w tym pomoc żywnościową, przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO).

8.3. Wydatki realizowane przez EuropeAid przeznaczone są na:

- 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 zaopatrzenia w żywność, podmioty niepaństwowe i władze lokalne, ochronę środowiska, zdrowie i edukację, demokrację i prawa człowieka.

8.4. Większość wydatków podlega bezpośredniemu zarządzaniu scentralizowanemu przez centralne służby Komisji lub przez jej delegatury w państwach trzecich. W przypadku pomocy dostarczanej za pośrednictwem organizacji międzynarodowych stosuje się zarządzanie wspólne.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.5. Znaczną część wydatków stanowią płatności w ramach wsparcia budżetowego i płatności (zaliczki/prefinansowanie) na rzecz organizacji realizujących projekty rozwojowe, w tym instytucji rządowych, organizacji pozarządowych i międzynarodowych.

8.6. Projekty otrzymujące wsparcie są rozproszone, bowiem realizowane są w przeszło 150 krajach, 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.

8.7. Do wydatków zarządzanych przez DG RELEX mają zastosowanie następujące tryby zarządzania:

- a) pośrednie zarządzanie scentralizowane lub zarządzanie wspólne z organizacjami międzynarodowymi w przypadku wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; oraz
- b) bezpośrednie zarządzanie scentralizowane w przypadku stosunków i współpracy z uprzemysłowionymi krajami trzecimi (instrument na rzecz współpracy z państwami uprzemysłowionymi) oraz reagowania w sytuacjach kryzysowych i globalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa (instrument na rzecz stabilności). Projekty są realizowane centralnie lub za pośrednictwem delegatur.

8.8. DG ELARG zarządza wydatkami związanymi ze strategią i procesem rozszerzenia głównie w ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej, programu Phare, w tym pomocy poakcesyjnej, CARDS ⁽²⁾ oraz przedakcesyjnej pomocy finansowej dla Turcji.

8.9. Płatności dokonywane są zasadniczo w trybie zarządzania scentralizowanego albo zdecentralizowanego. W przypadku zarządzania zdecentralizowanego kontrole *ex ante* w zakresie decyzji w sprawie udzielenia zamówienia przeprowadza delegatura Komisji, a w szczególnych wypadkach odstępuje się od wykonywania tych kontroli.

8.10. W przypadku pomocy finansowej UE dla potencjalnych kandydatów (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Serbia i Kosowo ⁽³⁾), jak również dla Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii wydatkami w głównej mierze zarządzają bezpośrednio delegatury. Począwszy od października 2008 r., wydatki te obejmują także część wsparcia, które poprzednio przekazywano przez EAR (Europejską Agencję Odbudowy).

8.11. Wydatkami realizowanymi przez DG ECHO zarządza się na szczeblu centralnym. Blisko połowa środków, na które zaciągnięto zobowiązania, odnosi się do organizacji pozarządowych (bezpośrednie zarządzanie scentralizowane), a druga ich połowa dotyczy ONZ lub innych organizacji międzynarodowych (zarządzanie wspólne).

⁽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

⁽³⁾ Zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244/99.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zakres kontroli

8.12. Trzy najważniejsze komponenty przeprowadzonej kontroli to:

- a) bezpośrednie badania płatności dokonane w 2008 r. na podstawie dobranej statystycznie reprezentatywnej próby 180 pozycji (zob. **1.1** i **1.2** w **załączniku 8.1**). 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, np. na podstawie zamówień na roboty, usługi lub dostawy;
- b) ocena stosowanych przez Komisję systemów nadzoru i kontroli w centrali, jak również w delegaturach, obejmująca:
 - (i) kontrole *ex ante* w zakresie zawierania umów i dokonywania płatności;
 - (ii) działania zarządcze i nadzorcze;
 - (iii) kontrole zewnętrzne;
 - (iv) audyt wewnętrzny;
- c) działania podjęte w związku z uwagami zawartymi w poprzednim DAS (zob. **załącznik 8.2**).

8.13. Należy zaznaczyć, że w przypadku płatności na rzecz agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) kontrolerzy Trybunału napotykają trudności w uzyskaniu od ONZ sprawozdań z kontroli dotyczących wydatków na projekty i niezbędnej dokumentacji poświadczającej. Dzieje się tak mimo działań Komisji, mających na celu ułatwienie kontroli prowadzonych przez Trybunał.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKcji

8.14. Badania bezpośrednie w ramach grupy polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” ujawniły istotny poziom błędów. Wyniki badania i ich dalszą analizę przedstawiono w **załączniku 8.1**.

8.15. Zbadane transakcje obejmują płatności dokonywane przez służby Komisji albo bezpośrednio na rzecz wykonawców i konsultantów, albo na rzecz organizacji wdrażających. W obu rodzajach płatności wykryto istotny poziom błędów.

8.16. W odniesieniu do płatności dokonywanych przez służby Komisji bezpośrednio na rzecz wykonawców i konsultantów najistotniejsze wykryte błędy to:

- a) kwantyfikowalne błędy kwalifikowalności (np. VAT i inne podatki, niespełnienie zasadniczych warunków);

8.13. Komisja w pełni popiera wnioski Trybunału o przekazanie informacji przez agencje NZ w kontekście ramowej umowy finansowo-administracyjnej (FAFA) pomiędzy Wspólnotą Europejską a Narodami Zjednoczonymi z dnia 29 kwietnia 2003 r.

8.16.

- a) Komisja uważa, że jednego z błędów wskazanych przez Trybunał nie można uznać za błąd kwantyfikowalny wyłącznie na podstawie tego, że nie spełniono formalnych wymogów umowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) kwantyfikowalne błędy dokładności (np. błędy obliczeniowe, stwierdzone m.in. w płatnościach w ramach wsparcia budżetowego); oraz
- c) niekwantyfikowalne błędy zgodności (np. nieprzestrzeganie terminów, brak niezbędnych dokumentów potwierdzających, nieprawidłowości w procedurach udzielania zamówień publicznych).

8.17. W odniesieniu do organizacji wdrażających wykryte błędy to przede wszystkim:

- a) kwantyfikowalne błędy kwalifikowalności (deklarowanie niekwalifikowalnych wydatków w zestawieniach poniesionych wydatków na projekty, a także nieprawidłowości w procedurach przetargowych i procedurach udzielania zamówień);

- b) jeden kwantyfikowalny błąd dokładności (niepoprawne kursy wymiany walut).

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

Systemy dotyczące prawidłowości transakcji

8.18. Oceniane przez Trybunał systemy dotyczące prawidłowości transakcji obejmują kontrole *ex ante* płatności i zamówień (na podstawie wyników badań bezpośrednich), działania zarządcze i nadzorcze, system kontroli zewnętrznych i kontroli *ex post* oraz funkcję audytu wewnętrznego. Z ogólnej oceny systemów nadzoru i kontroli we wszystkich DG wynika, że są one częściowo skuteczne (zob. **część 2 załącznika 8.1**).

8.19. Ponadto na podstawie wyników przeprowadzonych prac kontrolnych Trybunał przeanalizował także skuteczność wspólnego systemu informacji RELEX (CRIS). Jest to ważne narzędzie, którym dysponują EuropeAid, DG RELEX i DG ELARG, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na szczeblu delegatur, służące do zarządzania wydatkami wchodzącymi w zakres ich kompetencji.

- c) Jeśli chodzi o przestrzeganie terminów płatności, Komisja czasami nie informowała wykonawców o wstrzymaniu płatności. Postępowała tak w interesie należytego zarządzania finansami w tych przypadkach, gdy istniało podejrzenie o nieprawidłowości finansowe, kiedy prowadzone było postępowanie wyjaśniające.

8.17.

- a) Komisja nie zgadza się z uznaniem przez Trybunał za kwantyfikowalny błąd kwalifikowalności jednego przypadku związanego z nieprawidłowością, jakiej dopuścił się podwykonawca. Komisja, mając pełną wiedzę na temat tej nieprawidłowości i po dokonaniu szczegółowej oceny sytuacji, podjęła decyzję o kontynuowaniu płatności w zmniejszonej kwocie zgodnie z przepisami art. 81, 113 i 119 rozporządzenia finansowego. Przekłada się to na dane przedstawione w załączniku 8.1, zarówno jeśli chodzi o odsetek transakcji, w których wystąpiły błędy, jak i podany poziom błędów ogółem.

Obowiązkowe kontrole finansowe przeprowadzane przed dokonaniem płatności końcowej, przewidziane w systemie kontroli Komisji, pozwalają jej na wykrycie i skorygowanie w następnym roku obrachunkowym błędów w zaliczkach/płatnościach w ramach prefinansowania wykrytych przez Trybunał.

8.18. Komisja uważa, że środowisko kontroli w odniesieniu do polityki w takich dziedzinach, jak pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie uległo znacznej poprawie w porównaniu z poprzednimi latami (a zalecenia Trybunału z poprzednich lat zostały wdrożone). Na przykład w tym okresie zaostrzono kontrole *ex ante* przeprowadzane przez Biuro Współpracy EuropeAid, w szczególności dotyczy to kontroli (*ex ante* i *ex post*), na potrzeby których od 2007 r. wprowadzono nowe standardowe zakresy wymagań i obowiązków, systemy informatyczne i metody. Własne kontrole *ex post* przeprowadzane przez Komisję (w Biurze Współpracy EuropeAid oraz DG ECHO) potwierdzają bardzo niski poziom błędów resztowych w momencie dokonywania płatności końcowej/zamknięcia projektu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

EuropeAid

8.20. EuropeAid zarządza wydatkami finansowanymi zarówno z budżetu UE, jak i z Europejskich Funduszy Rozwoju. Bardziej szczegółowa ocena skuteczności stosowanych systemów kontroli przedstawiona jest w osobnym sprawozdaniu, publikowanym wraz z niniejszym sprawozdaniem rocznym, a dotyczącym działań finansowanych z siódmego, ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR).

8.21. Trybunał odnotował fakt, że EuropeAid w dalszym ciągu ulepsza swoje systemy nadzoru i kontroli.

8.22. Jednakże w przypadku kontroli *ex ante* wskazano uchybienia, do których należą:

a) nieskuteczne i niewystarczające kontrole prewencyjne na szczeblu służb Komisji (kontrolerzy wskazali przypadki dokonywania płatności mimo braku niezbędnej dokumentacji poświadczającej oraz nieprawidłowości na poziomie procedur przetargowych i procedur udzielania zamówień przeprowadzanych przez służby Komisji);

b) niewystarczające monitorowanie i wspieranie organizacji odpowiedzialnych za wdrażanie projektów finansowanych ze środków UE (np. organizacje wdrażające projekty finansowane przez UE nie zawsze wiedzą dokładnie, które zasady rachunkowości należy zastosować podczas sporządzania wymaganych sprawozdań finansowych);

c) w przypadku płatności w ramach wsparcia budżetowego – uchybienia w procedurach weryfikacji spełnienia warunków płatności.

8.23. W zakresie wykorzystywania kontroli zewnętrznych, które stanowią jeden z najważniejszych komponentów ram kontroli wewnętrznej EuropeAid, Trybunał odnotował poprawę. Uznał jednakże, iż kontrole te w ogólnej ocenie pozostają częściowo skuteczne. Ponadto stwierdzono częściową skuteczność procesu zarządzania ryzykiem.

8.22.

b) Wsparcie dla organizacji odpowiedzialnych za realizację projektów finansowanych przez UE jest znaczące i obejmuje zapewnienie im materiałów drukowanych zawierających wytyczne, dobrze utrzymaną stronę internetową EuropeAid poświęconą kwestiom finansowym i kwestiom związanym z umowami, organizację szkoleń w terenie oraz doradztwo na miejscu ze strony personelu zajmującego się kwestiami finansowymi i umowami w delegaturach. Na przykład w 2008 r. w związku z Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa i Partnerstwa zorganizowano szkolenia w terenie poświęcone kwestiom finansowym i kwestiom związanym z umowami w wymiarze 29 dni. Uczestnikami tych szkoleń byli w 76 % (151 osób na 200 miejsc) pracownicy ministerstw odpowiedzialnych za kwestie techniczne oraz personel odpowiedzialny za realizację projektów.

Zawsze można polepszyć i zwiększyć wsparcie w zakresie zarządzania finansami oraz zapewnić lepsze monitorowanie i szkolenia w szerszym zakresie. Zestaw narzędzi wspomagających proces zarządzania finansami dla organizacji wdrażających jest w przygotowaniu, a prace nad nim powinny się zakończyć w 2010 r.

c) Komisja prowadzi szeroko zakrojone działania mające na celu podnoszenie świadomości wśród personelu na temat konieczności przyjęcia bardziej uporządkowanego i sformalizowanego podejścia do oceny płatności w ramach wsparcia budżetowego. W lutym 2009 r. Komisja wzmocniła rolę weryfikacji ze strony personelu zajmującego się kwestiami finansowymi i umowami w procesie zatwierdzania płatności.

8.23. Od 2007 r. osiągnięto znaczne postępy w zakresie metody kontroli, a wiele z ostatnio wprowadzonych zmian przyniesie dodatkowe korzyści w przyszłości, np. gdy wszystkie wyniki kontroli będą oparte na standardowym zakresie wymagań i obowiązków z 2007 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.24. Uchybienia, które pozostały w 2008 r., to głównie niespójności i niedociągnięcia w rocznym planie kontroli, module kontroli CRIS i ogólnym monitoringu wyników przeprowadzonych kontroli. Obejmują one między innymi:

a) niski wskaźnik wykonania rocznego planu kontroli;

b) niekompletne informacje w module kontroli CRIS;

c) niespójności pomiędzy wynikami przeprowadzonych kontroli i brak ich analizy.

DG RELEX

8.25. Trybunał przeprowadził szczegółową ocenę systemów nadzoru i kontroli DG RELEX, służących zapewnieniu prawidłowości transakcji. Stwierdzono istotne niedociągnięcia w komponencie kontroli *ex post*. Na przykład w przypadku kontroli *ex post* zrealizowano tylko dwie z trzech zaplanowanych kontroli na miejscu, a z sześciu zaplanowanych kontroli zewnętrznych żadna nie została *de facto* rozpoczęta.

8.26. Ponadto przeprowadzona analiza wykazała uchybienia w zarządzaniu finansami i nadzorze nad informacjami finansowymi dotyczącymi projektów. Dla przykładu: delegatury Komisji wykorzystują należący do EuropeAid system informacji zarządczej CRIS do zarządzania informacjami finansowymi dotyczącymi projektów DG RELEX, realizowanych w ramach zarządzania dekoncentrowanego (instrument na rzecz stabilności). Systemy informatyczne stosowane przez centralę i delegatury nie są ze sobą automatycznie kompatybilne i dlatego też dalsze działania centrali związane z wykonaniem budżetu przeprowadzane są odrębnie, za pomocą arkuszy kalkulacyjnych wygenerowanych z systemu ABAC. Taki brak zgodności systemów może powodować różnice w informacjach zarządczych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja kontynuuje działania w celu podnoszenia świadomości na temat procesu zarządzania ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem było priorytetowym standardem kontroli wewnętrznej w 2008 r. i wiele szkoleń zostało zorganizowanych w centrali oraz we wszystkich regionach objętych pomocą zewnętrzną. Kolejne szkolenia, w tym kształcenie przez Internet, są planowane w związku z przedsięwzięciem dotyczącym zarządzania ryzykiem, przewidywanym na 2010 r.

8.24. W oparciu o dotychczasowe doświadczenia w 2008 r. wprowadzono znaczące zmiany w metodyce przewidzianej w rocznym planie kontroli na potrzeby kontroli w 2009 r. Obecnie wprowadza się w niej kolejne zmiany z myślą o kontrolach w 2010 r. Od 2007 r. system CRIS Audit jest wszechstronnie udoskonalany.

a) Liczba kontroli przeprowadzanych w ciągu roku systematycznie się zwiększa w ostatnich latach. W 2008 przeprowadzono łącznie 455 kontroli, co w porównaniu z 337 kontrolami przeprowadzonymi w 2007 r. stanowi wzrost o 35%.

Terminy przeprowadzania kontroli muszą jednak odzwierciedlać tempo działań podejmowanych w związku z realizacją projektów.

b) Rok 2008 był pierwszym rokiem, w którym korzystanie z systemu CRIS Audit stało się obowiązkowe, a wyniki są bardzo pozytywne. Komisja przyznaje jednak, że konieczna jest poprawa w zakresie terminowego wprowadzania dokumentów.

c) Obecnie prowadzona jest kompleksowa analiza wyników kontroli przeprowadzonych w ramach systemu umów ramowych.

8.25. Komisja uważa, że w 2009 r. kontrole *ex post* powinny odgrywać bardziej znaczącą rolę w procesie wydawania poświadczenia wiarygodności dla DG RELEX w kontekście coraz większego budżetu. W 2009 r. wdrażanie planu będzie uważnie monitorowane, a wykorzystanie wyników audytu i kontroli zostanie zoptymalizowane.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

DG ELARG

8.27. Trybunał ogólnie ocenił, że systemy są częściowo skuteczne z uwagi na uchybienia stwierdzone w jednostce audytu wewnętrznego DG i jej kontrolach *ex post*. Plan pracy jednostki audytu wewnętrznego był oparty na ocenie ryzyka, ale jej wieloletni program nie był w wystarczającym stopniu dopracowany. Ponadto w związku ze wzrastającą ilością środków finansowych Trybunał podkreśla, jak ważne jest, by – zgodnie z założeniami rocznego programu zarządzania na rok 2008 – istniała szczegółowa strategia kontroli *ex post* odnosząca się do projektów zarządzanych centralnie. Stwierdzono, że skuteczność komponentu kontroli *ex ante* była zadowalająca.

8.28. Ponadto wciąż występują zasadnicze uchybienia dotyczące potencjalnych nieprawidłowości w zarządzaniu funduszami Phare przez dwie agencje wdrażające w Bułgarii. Trybunał podtrzymuje swoją ocenę kluczowych mechanizmów kontroli wewnętrznej w administracji krajowej w Bułgarii i stwierdza, że są one jedynie częściowo skuteczne (zob. załącznik 8.2).

DG ECHO

8.29. Jednostka audytu wewnętrznego powstała w 2008 r. (wcześniej DG ECHO była w tym zakresie obsługiwana przez jednostkę audytu wewnętrznego EuropeAid). W opinii Trybunału rok 2008 był rokiem przejściowym dla jednostki audytu wewnętrznego i w związku z tym pełnych korzyści płynących z nowej organizacji można się spodziewać od roku 2009.

8.30. W odniesieniu do systemu kontroli zewnętrznych, w szczególności strategii kontroli DG, Trybunał odnotowuje starania podjęte w celu zwiększenia odsetka projektów objętych kontrolami na miejscu.

Wspólny system informacji RELEX (CRIS)

8.31. Podczas badania transakcji odnotowano, że informacje w CRIS nie zawsze są w pełni ścisłe. Wykryto błędy w kodowaniu danych dotyczących zarówno płatności, jak i zobowiązań (jak np. w przypadku projektów i/lub zamówień, którym przyporządkowano nieprawidłowy kod krajowy CRIS). Inne błędy mogły wpłynąć na wiarygodność sprawozdania finansowego Komisji (np. błędy dotyczące terminów wygaśnięcia gwarancji bankowych i trybów zarządzania projektami/zamówieniami).

8.32. Ponadto kontrolerzy odnotowali występowanie ograniczeń technicznych, które często napotykają użytkownicy systemu i które mogą wpływać na wiarygodność przetwarzanych transakcji (powszechne są przypadki dokonywania płatności po terminie ze względu na brak dostępu do systemu).

8.27. Zważywszy na wprowadzenie usprawnień, Komisja nie podziela w pełni oceny Trybunału w zakresie skuteczności systemów audytu i kontroli *ex post*.

Szybko zmieniające się uwarunkowania w DG ELARG utrudniają planowanie wieloletnie, które jest zadaniem jednostki audytu wewnętrznego, i w związku z tym konieczne są ciągłe korekty.

Na początku 2009 r. DG ELARG przyjęła kompleksową strategię kontroli, która obejmuje wszystkie tryby zarządzania, w tym zarządzanie scentralizowane. Dyrekcja ta rozważa też przyjęcie szczegółowej polityki dotyczącej kontroli *ex post* w odniesieniu do zarządzania scentralizowanego przy uwzględnieniu doświadczeń zdobytych w wyniku działań pilotażowych w 2008 r. oraz stosunku kosztów do oczekiwanych korzyści.

8.28. W związku z ujawnieniem licznych uchybień w systemie Komisja wstrzymała wszystkie płatności od końca lutego 2008 r. i wycofała akredytację dwóch odpowiedzialnych agencji w lipcu 2008 r. Nawet gdyby uchybienia w systemie pozostały, nie ma już możliwości zawierania nieprawidłowych umów, ponieważ nie zawiera się już umów w związku ze środkami z programu Phare.

8.31. Podejmuje się liczne środki w celu podniesienia jakości danych w systemie CRIS. Po pierwsze, opracowuje się jaśniejsze i lepiej udokumentowane zasady dotyczące wprowadzania danych, a system CRIS jest poddawany regularnym przeglądom i odpowiednio udoskonalany. Po drugie, podejmuje się działania w celu poprawy jakości danych już zawartych w systemie, obejmujące m.in. kontrole dotyczące jakości danych (w celu zidentyfikowania podstawowych przyczyn), czyszczenie danych oraz monitorowanie jakości danych, by zapewnić użytkownikom ciągłą informację na temat statusu jakości danych.

8.32. System CRIS był niedostępny w pewnych okresach 2008 r., przede wszystkim ze względów technicznych związanych z włączeniem rachunków Europejskiego Funduszu Rozwoju do centralnego systemu rachunkowości Komisji w lutym 2009 r., co było czynnością jednorazową. Od tego czasu podjęto jednak szereg środków w celu ograniczenia okresów niedostępności systemu CRIS.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

8.33. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony 31 grudnia 2008 r. w odniesieniu do grupy polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” występuje istotny poziom błędu.

8.34. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w odniesieniu do grupy polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” są częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości płatności.

Zalecenia

8.35. Trybunał zaleca:

- a) przedsięwzięcie środków w celu zwiększenia skuteczności stosowanego przez Komisję systemu kontroli *ex ante* dotyczącego płatności i zamówień (EuropeAid i DG RELEX);
- b) zapewnienie dalszego wsparcia organizacjom wdrażającym projekty finansowane ze środków UE i ściślejsze ich monitorowanie;
- c) bardziej realistyczne planowanie kontroli i kontroli *ex post* z uwzględnieniem środków dostępnych na ten cel, tak aby powzięte plany można było skutecznie realizować;

8.33. Komisja opracowała swój system kontroli w taki sposób, by obejmował on pełen cykl realizowanych przez nią projektów wieloletnich. Podejście przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy jest jednoroczne i przy jego zastosowaniu dochodzi do kumulacji wszystkich błędów wykrytych w danym roku. Większość błędów o charakterze finansowym stwierdzonych przez Trybunał została wykryta przez Komisję normalnym toku kontroli *ex ante* i skorygowana w kolejnym roku obrachunkowym przed zamknięciem rachunków w ramach projektu, co pozostawiłoby bardzo niski poziom błędów resztowych.

8.34. Komisja uważa, że środowisko kontroli w odniesieniu do polityki w takich dziedzinach, jak pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie uległo znacznej poprawie w porównaniu z poprzednimi latami (a zalecenia Trybunału z poprzednich lat zostały wdrożone). Wiele istotnych elementów najważniejszych systemów kontroli uznano w istocie za skuteczne.

8.35.

- a) Zważywszy na wprowadzenie usprawnień, Komisja nie podziela w pełni oceny Trybunału w zakresie skuteczności systemów kontroli *ex ante* w stosunku do Biura Współpracy EuropeAid. Komisja przyznaje jednak, że w ramach jej ciągłych wysiłków zmierzających do poprawy całego systemu kontroli wewnętrznej konieczne są dalsze prace nad strukturą systemów kontroli w obszarze pomocy zewnętrznej. Mając to na uwadze oraz w związku z pracami Komisji dotyczącymi kwestii dopuszczalnego ryzyka, EuropeAid rozpocznie przegląd swojej strategii kontroli w 2010 r.

Komisja zgadza się, że stosowanie kontroli *ex ante* w DG RELEX należy lepiej udokumentować.

- b) Komisja przyznaje, że należy rozszerzyć i polepszyć wsparcie w zakresie zarządzania finansami oraz zapewnić lepsze monitorowanie w szerszym zakresie. Zestaw narzędzi wspomagających proces zarządzania finansami dla organizacji wdrażających jest w przygotowaniu, a prace nad nim powinny się zakończyć w 2010 r.
- c) Centrala Komisji będzie w dalszym ciągu zapewniać wsparcie kierownikom zadań kontrolnych – w szczególności w delegaturach – by zapewnić lepsze planowanie przez nich kontroli. W kontekście przygotowania rocznego planu kontroli na 2009 r. poproszono delegatury o zwrócenie szczególnej uwagi na dostępność zasobów.

Jeżeli chodzi o kontrole transakcji *ex post*, cele roczne są osiągane w każdym roku.

UWAGI TRYBUNAŁU

- d) ścisłe monitorowanie realizacji zaplanowanych kontroli i kontroli *ex post*, aby możliwe było szybkie stwierdzenie ewentualnych odchyleń i ich usunięcie;
- e) należyte rejestrowanie i systematyczna analiza wyników kontroli i kontroli *ex post*;
- f) zatwierdzenie i wdrożenie dopracowanej strategii kontroli *ex post* odnoszącej się do projektów zarządzanych centralnie (DG ELARG).

8.36. Trybunał zaleca także przyjęcie odpowiednich środków i wdrożenie stosownych działań, aby poprawić jakość danych wprowadzanych do poszczególnych systemów informacji zarządczej, którymi dysponują służby Komisji.

8.37. Ponadto Trybunał zaleca, aby w odniesieniu do płatności w ramach wsparcia budżetowego kontynuowano dotychczasowe działania w celu wprowadzenia wskaźników wykonania bardziej zorientowanych na produkty i wyniki.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z UWAGAMI NIEUJĘTYMI W POŚWIADCZENIU WIARYGODNOŚCI

Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 5/2006 dotyczącym programu MEDA

Wprowadzenie

8.38. W sierpniu 2006 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne nr 5/2006 dotyczące programu MEDA ⁽⁴⁾. Ze względu na wygaśnięcie rozporządzenia dotyczącego MEDA w 2006 r., zalecenia Trybunału odnosiły się do nowego Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), który wszedł w życie od 2007 r. Trybunał zalecił, aby Komisja:

- zapewniła sprawne i szybkie przejście do nowych programów krajowych, aby uniknąć utrudnień w realizacji przyszłych działań,
- określiła wyraźniej w nowych krajowych dokumentach programowych swoje cele strategiczne oraz przyjęła odpowiednie wskaźniki, które pozwoliłyby na lepszy monitorowanie i ocenę wpływu podejmowanych działań,

ODPOWIEDZI KOMISJI

- d) W 2009 r. wdrażanie planu rocznego będzie uważnie monitorowane, a wykorzystanie wyników audytów i kontroli zostanie zoptymalizowane.
- e) Komisja planuje wprowadzenie dalszych ulepszeń w systemie CRIS, które umożliwiłyby lepszą analizę danych dotyczących kontroli.
- f) Na początku 2009 r. DG ELARG przyjęła kompleksową strategię kontroli, która obejmuje wszystkie tryby zarządzania, w tym zarządzanie scentralizowane. Dyrekcja ta rozważa także przyjęcie szczegółowej polityki dotyczącej kontroli *ex post* w odniesieniu do zarządzania scentralizowanego przy uwzględnieniu doświadczeń zdobytych w ramach działań pilotażowych w 2008 r. oraz stosunku kosztów do oczekiwanych korzyści.

8.36. Podejmuje się liczne środki w celu podniesienia jakości danych w systemie CRIS. Po pierwsze, opracowuje się bardziej udokumentowane zasady dotyczące wprowadzania danych, a system CRIS jest poddawany regularnym przeglądom i udoskonalany. Po drugie, podejmuje się działania w celu poprawy jakości danych już zawartych w systemie.

8.37. Komisja zapewni większą dokładność w opracowywaniu i pomiarze wskaźników w operacjach w ramach wsparcia budżetowego. Wytyczne dotyczące ogólnego wsparcia budżetowego są obecnie w trakcie przeglądu, którego celem jest dopracowanie warunków kwalifikowalności i metod ich oceny, a także wskaźników ukierunkowanych na osiągnięte wyniki, w celu wypracowania bardziej rygorystycznego podejścia ukierunkowanego na wyniki przy wykorzystaniu produktów procesu oraz wskaźników osiągniętych wyników.

8.38. Komisja podjęła niezbędne kroki w następstwie zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym nr 5/2006 dotyczącym programu MEDA.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 200 z 24.8.2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- nadal koncentrowała swoją pomoc na ograniczonej liczbie obszarów interwencji, aby zapewnić spójność programów i efektywność zarządzania nimi,
- nadal poszukiwała najlepszych praktyk w zarządzaniu projektami, aby uniknąć opóźnień.

8.39. Parlament Europejski i Rada Europejska przyjęły zalecenia Trybunału. Ponadto organ udzielający absolutorium odnotował kwestie związane z eksponowaniem działań finansowanych ze środków UE oraz usprawnieniem planowania i wdrożenia nowego instrumentu.

Działania podjęte w związku z zaleceniami

8.40. Komisja przygotowała na czas sprawozdania krajowe, plany działania i odpowiednie dokumenty programowania strategicznego. Przejście od starego instrumentu MEDA do nowego instrumentu EPS nie zakłóciło przepływu pomocy finansowej UE. Ponadto w odniesieniu do lat 2007–2008, zarówno zobowiązania, jak i płatności (łącznie dla MEDA i EISP) były jeszcze wyższe niż średnia za poprzednie lata.

8.41. W dokumentach programowania strategicznego zapisano wypracowane cele strategiczne, które były zgodne z krajowymi planami działania, ale w większości przypadków przedstawiono je ogólnikowo, co utrudniało ocenę wpływu środków UE pod koniec okresu ustanowionego w dokumentach strategicznych. Odnotowano znaczne różnice w jakości wskaźników wykonania określonych w tych dokumentach w odniesieniu do poszczególnych krajów. Zasadniczo w dokumentach strategicznych nie określono wartości wyjściowych i docelowych odnoszących się do wskaźników.

8.42. Wsparcie Komisji koncentrowało się na ograniczonej liczbie obszarów interwencji. Obszary interwencji były dostosowane do oceny potrzeb poszczególnych krajów beneficjentów. Ponadto Komisja zadbała o kontynuowanie wsparcia poszczególnych obszarów lub wręcz utrzymanie programów sektorowych w ramach nowego instrumentu EPS. Komisja wspierała także szereg obszarów o szczególnym znaczeniu dla większości krajów beneficjentów.

8.43. Komisja postępowała zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu w sprawie EISP, co zwiększyło przejrzystość finansowania UE za pośrednictwem międzynarodowych funduszy powierniczych. W ostatnim czasie powstały także dwa kompleksowe sprawozdania z oceny dotyczące udostępniania przez Komisję pomocy za pośrednictwem banków rozwoju i Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz organizacji działających w ramach ONZ. Wydział ds. Oceny⁽⁵⁾, zamówił sprawozdania konsultantów zewnętrznych w celu dokonania oceny wartości dodanej tych trybów przekazywania pomocy.

8.41. Zob. odpowiedź na pkt 8.46.

⁽⁵⁾ Wydział ds. Oceny, z którego korzystają EuropeAid, DG ds. Rozwoju i DG ds. Stosunków Zewnętrznych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.44. W 2008 r. Komisja przygotowała podręcznik dotyczący komunikacji i eksponowania działań UE. W 2006 r. podpisano też z ONZ i Bankiem Światowym szczegółowe porozumienia w sprawie komunikacji, wizerunku i sprawozdawczości.

8.45. Komisja przedsięwzięła środki w celu wdrożenia większości zaleceń zawartych w śródkresowym sprawozdaniu oceniającym dotyczącym MEDA II. Jednak końcowe sprawozdanie oceniające, które miało zostać złożone do połowy 2008 r., zostanie sfinalizowane dopiero w nadchodzących miesiącach 2009 r.

Wnioski i zalecenia

8.46. Komisja podjęła działania, które w są w dużym stopniu zgodne z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu. Komisja:

- podjęła konieczne działania, aby zapewnić sprawne i szybkie przejście do nowych programów krajowych,
- nie ustanowiła jednak celów strategicznych i wskaźników o zadowalającej jakości we wszystkich dokumentach programowania strategicznego. Dlatego też Trybunał nadal zaleca, aby Komisja określiła cele strategiczne i odpowiednie wskaźniki wykonania, które umożliwiłyby dokonanie skutecznej oceny wpływu działań UE za cały okres,
- koncentrowała swoją pomoc na ograniczonej liczbie obszarów interwencji, zgodnie z planami działania i oceną potrzeb poszczególnych krajów beneficjentów,
- nadal dążyła do stosowania najlepszych praktyk w planowaniu programów i projektów oraz zarządzaniu nimi. Komisji nie udało się jednak przedstawić na czas końcowego sprawozdania z oceny dotyczącego MEDA, które mogłoby zawierać dodatkowe cenne zalecenia dotyczące realizacji początkowej fazy EISP.

8.45. Zob. odpowiedź na pkt 8.46.

8.46.

- Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EISP wymogi podstawowe i wskaźniki wykonania określa się na późniejszym etapie, przy opracowywaniu rocznych programów działania. W istocie wymogi i wskaźniki te określa się w momencie formułowania programu, kiedy stają się one bardziej istotne i bliżej określone. Krajowe dokumenty strategiczne mają z założenia zawierać ogólny zarys sytuacji w danym kraju oraz opis strategicznych obszarów interwencji o znaczeniu priorytetowym, tak by można było sprostac najważniejszym wyzwaniom określonym w danym kraju.
- Śródkresowe sprawozdanie oceniające zakończono dopiero w lipcu 2005 r. Ze względu na to, że nowe decyzje w sprawie finansowania w ramach programu MEDA były jeszcze przyjmowane w 2006 r. i w konsekwencji wiele działań związanych z tymi decyzjami było nadal wdrażanych w 2008 i 2009 r., podjęto decyzję o przełożeniu terminu ostatecznego sprawozdania oceniającego o jeden rok. Sprawozdanie to jest teraz zaplanowane na zamknięcie 2009 r.

CZĘŚĆ 2: OGÓLNA OCENA SYSTEMÓW NADZORU I KONTROLI

2.1 — Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System		Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej (Komisja)				Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w organach administracji krajowej	Ocena ogólna
		Kontrole <i>ex ante</i> w zakresie umów i płatności	Zarządzanie i nadzór	Kontrole zewnętrzne/końcowe	Audyty wewnętrzne		
EuropeAid ⁽¹⁾	Centrala					nd.	
	Delegatury						
DG RELEX						nd.	
				⁽²⁾			
DG ELARG							
DG ECHO						nd.	

Ocena ogólna	2008	2007

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
nd.	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

⁽¹⁾ Ocena ta odpowiada ocenie opublikowanej w sprawozdaniu dotyczącym EFR.⁽²⁾ Kontrole *ex post*.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z UWAGAMI ZAWARTYMI W POPRZEDNIM POŚWIADCZENIU WIARYGODNOŚCI

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
Stosunki zewnętrzne i rozwój			
<i>Płatności w ramach wsparcia budżetowego</i>			
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. Na tej podstawie Komisja opracowała szczegółowe wytyczne określające warunki wydatkowania środków, przy czym wypłacanie kolejnych transzy było uzależnione od zadowalającego postępu w osiągnięciu celów. Jednakże wskaźniki wykonania wykorzystywane do pomiaru osiągniętego postępu nie były we wszystkich zbadanych przypadkach jasne, jednoznaczne, osiągalne oraz określone w czasie. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 8.14)	Wprowadzenie wskaźników wykonania bardziej zorientowanych na produkty i wyniki.	Można już zweryfikować wyniki działań podjętych w tej sprawie.	Komisja przyznaje, że istnieje konieczność bardziej szczegółowego opracowania i pomiaru wskaźników w operacjach w ramach wsparcia budżetowego. Wytyczne dotyczące ogólnego wsparcia budżetowego są obecnie w trakcie przeglądu, którego celem jest dopracowanie warunków kwalifikowalności i metod ich oceny, a także wskaźników ukierunkowanych na osiągnięte wyniki, w celu wypracowania bardziej rygorystycznego podejścia ukierunkowanego na wyniki przy wykorzystaniu wskaźników dotyczących procesu i produktów oprócz wskaźników osiąganych wyników.
<i>System kontroli zewnętrznych</i>			
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. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 8.25)	Ścisły monitoring wdrażania rocznego planu kontroli i lepsze wykorzystywanie wyników kontroli.	Przyjęte środki nie są jeszcze w pełni skuteczne i należy podjąć w tej sprawie dalsze działania.	Komisja planuje wprowadzenie dalszych ulepszeń w systemie CRIS, które umożliwiłyby lepszą analizę danych dotyczących kontroli.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
Rozszerzenie			
<i>Rozszerzony zdecentralizowany system wdrażania (EDIS)</i>			
W przypadku Bułgarii stwierdzono, iż pomimo udzielenia akredytacji EDIS (odstępując tym samym od wymogu przeprowadzania przez delegaturę kontroli <i>ex ante</i>) w systemach poddanych badaniu występują znaczne uchybienia. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 8.12)	Ustanowiono plan działania, aby zagwarantować poprawę, wstrzymując przy tym w lutym 2008 r. płatności na rzecz dwóch agencji wdrażających, a w lipcu 2008 r. cofając im akredytację.	Mimo podjętych działań nadal występują zasadnicze uchybienia, które doprowadziły do wstrzymania płatności i cofnięcia akredytacji EDIS.	Sytuacja ulega poprawie. Jednak nawet gdyby uchybienia w systemie pozostały, nie ma już możliwości zawierania nieprawidłowych umów, ponieważ nie zawiera się już umów w związku ze środkami z programu Phare.
<i>Kontrole ex post (kontrole końcowe)</i>			
W następstwie zmiany metodyki liczba sprawozdań z kontroli w 2007 r. była wyjątkowo duża, a w przypadku niektórych z nich nie uruchomiono działań następczych w odpowiednim czasie. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 8.26)	Komisja podjęła szczególne starania w zakresie monitorowania i przetwarzania sprawozdań z kontroli.	Nastąpiła znaczna poprawa przetwarzania dokumentacji.	W 2008 r. przetworzono 133 sprawozdania, z czego 89 sprawozdań mogło zostać zamkniętych, natomiast w pierwszych pięciu miesiącach 2009 r. przetworzono 71 sprawozdań, w tym 44 sprawozdania, których nie zamknięto w 2008 r. Zamknięto natomiast 38 sprawozdań.
Pomoc humanitarna			
<i>Kontrole zewnętrzne</i>			
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. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 8.27)	Komisja zwiększyła już liczbę kontroli na miejscu w 2007 r.	Trybunał odnotowuje działania podejmowane w celu zwiększenia odsetka kontroli projektów na miejscu.	Nieustannie sprawdza się, czy wydatki są rzeczywiście ponoszone. Dokonuje się tego poprzez monitorowanie projektów przez asystentów technicznych, kontrole w terenie oraz wizyty kontrolne przeprowadzane przez personel Komisji, a także w oparciu o sprawozdania z postępów i sprawozdania finansowe przedkładane przez partnerów. W następstwie zalecenia Trybunału DG ECHO zrównoważyła ponownie liczbę kontroli w centrali i kontroli w terenie, by uzyskać optymalną skuteczność i optymalne wykorzystanie środków.

ROZDZIAŁ 9

Edukacja i obywatelstwo

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	9.1–9.7
Charakterystyka grupy polityk „Edukacja i obywatelstwo”	9.1–9.4
Zakres kontroli	9.5–9.7
Kontrola zaliczek	9.6–9.7
Prawidłowość transakcji	9.8–9.11
Skuteczność systemów	9.12–9.30
Systemy związane z prawidłowością transakcji	9.12–9.30
Systemy związane z programem „Uczenie się przez całe życie”	9.13–9.25
Kontrole <i>ex post</i> w DG EAC	9.26
Fundusz Granic Zewnętrznych	9.27–9.29
DG ds. Komunikacji	9.30
Wnioski i zalecenia	9.31–9.34

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

Charakterystyka grupy polityk „Edukacja i obywatelstwo”

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę grupy polityk „Edukacja i obywatelstwo”, obejmującej następujące obszary polityki: 15 – „Edukacja i kultura”, 16 – „Komunikacja” oraz 18 – „Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”. Szczegółowe informacje na temat zakresu działań, wydatków w roku budżetowym oraz trybu zarządzania przedstawiono w **tabeli 9.1**.

Tabela 9.1 — Edukacja i obywatelstwo, podział płatności za 2008 r. według obszaru polityki

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2008	Tryb zarządzania budżetem
15	Edukacja i kultura	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	111	Bezpośrednie scentralizowane
		Uczenie się przez całe życie, w tym wielojęzyczność	1 060	Pośrednie scentralizowane
		Rozwój współpracy kulturalnej w Europie	48	Pośrednie scentralizowane
		Wspieranie i promowanie współpracy w sprawach młodzieży i sportu	134	Pośrednie scentralizowane
		Promowanie obywatelstwa europejskiego	24	Pośrednie scentralizowane
			1 378	
16	Komunikacja	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	104	Bezpośrednie scentralizowane
		Komunikacja i media	25	Bezpośrednie scentralizowane
		„Działanie na poziomie lokalnym” – komunikacja	35	Bezpośrednie scentralizowane
		Narzędzia analizy i komunikacji	23	Bezpośrednie scentralizowane
			186	
18	Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	58	Bezpośrednie scentralizowane
		Solidarność – granice zewnętrzne, polityka wizowa i swobodny przepływ osób	189	Dzielone / Pośrednie scentralizowane
		Przepływy migracyjne – wspólna polityka w zakresie imigracji i azylu	80	Dzielone
		Prawa podstawowe i obywatelstwo	26	Bezpośrednie
		Bezpieczeństwo i ochrona swobód	28	Bezpośrednie
		Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych	42	Bezpośrednie
		Rozpowszechnianie informacji o narkotykach i zapobieganie ich spożyciu	15	Bezpośrednie
		Strategia i koordynacja polityki	7	Bezpośrednie
Wydatki administracyjne ogółem			274	
Wydatki operacyjne ogółem			1 735	
Płatności za rok ogółem			2 009	
Zobowiązania za rok ogółem			2 323	

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 11.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.2. Wydatkami w ramach trzech tytułów budżetowych w tym obszarze zarządzają niemal wyłącznie trzy właściwe dyrekcje generalne (DG) Komisji. Są to: DG ds. Edukacji i Kultury (DG EAC) w zakresie tytułu budżetowego 15, DG ds. Komunikacji (DG COMM) w zakresie tytułu budżetowego 16 i DG ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa (DG JLS) w zakresie tytułu budżetowego 18. Większością wydatków w tym obszarze zarządza się w sposób pośredni i scentralizowany lub w ramach zarządzania dzielonego, przy czym działania są realizowane w formie wieloletnich programów, za które odpowiadają Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego, agencje krajowe⁽¹⁾ lub podobne struktury zarządcze w państwach członkowskich. 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, co omówiono w pkt 9.6 i 9.7.

9.3. Wdrażaniu programów objętych nowymi ramami finansowymi na lata 2007–2013 towarzyszyła zmiana struktury kontroli wewnętrznej, która wiązała się ze zwiększeniem poziomu odpowiedzialności państw członkowskich. Aby można było na przykład rozpocząć realizację umów w ramach programu „Uczenie się przez całe życie” (LLP), organy krajowe (zob. pkt 9.13) miały obowiązek wydać poświadczenia *ex ante* w sprawie finansowego zarządzania wydatkami w danym państwie członkowskim. Każdego roku organ jest zobowiązany wydać poświadczenie *ex post* w sprawie poprawnego wykorzystania środków oraz rzetelności systemów i procedur kontrolnych⁽²⁾.

9.3. DG ds. Edukacji i Kultury przystosowała swój system nadzoru i kontroli, opierając się na podejściu jednolitej kontroli. Obejmuje on:

- a) ocenę poświadczenia o wiarygodności *ex ante* przedstawionego na początku programu obejmującego lata 2007–2013;
- b) system wizyt monitorujących oraz wizyt kontrolnych na miejscu;
- c) ocenę corocznego poświadczenia *ex post*;
- d) audyty finansowe;
- e) szkolenia przeprowadzane w agencjach i organach narodowych;
- f) bieżące przekazywanie informacji i komunikację z zainteresowanymi podmiotami;
- g) wspólny i regularnie aktualizowany zbiór procedur.

Ocena poświadczenia o wiarygodności *ex post* była nowym i dodatkowym elementem kontroli w 2008 r.

⁽¹⁾ Mające stosunki umowne z Komisją.

⁽²⁾ Art. 7 ust. 3 C(2007) 1807 wersja ostateczna, decyzja Komisji z 26.4.2007 dotycząca wzajemnych obowiązków państw członkowskich, Komisji i agencji krajowych przy wdrażaniu programu „Uczenie się przez całe życie” na lata 2007–2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.4. Wsparcie UE w obszarze „Edukacja i obywatelstwo” 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 kształcenia. Projekty realizowane są nie tylko przez instytucje dydaktyczne, lecz także przez firmy prywatne oraz organy administracji publicznej. Beneficjentami końcowymi są osoby fizyczne, głównie obywatele UE. Zarządzanie niektórymi programami, takimi jak Europejski Fundusz Granic Zewnętrznych, Fundusz na rzecz Integracji, Fundusz na rzecz Powrotu Imigrantów i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, jest jednak dzielone z państwami członkowskimi.

Zakres kontroli

9.5. Szczegółowa ocena opiera się na:

- a) badaniach bezpośrednich statystycznie dobranej reprezentatywnej próby 150 płatności (zob. **tabela 9.2**);
- b) badaniach i ocenie systemów kontroli programu „Uczenie się przez całe życie”, obejmujących krajowe organy i agencje w sześciu państwach członkowskich ⁽³⁾;
- c) ocenie kontroli prowadzonych przez Komisję w ramach nadzoru w zakresie rocznych poświadczeń wiarygodności za rok 2007 (certyfikacje *ex post*), wydanych przez organy krajowe w odniesieniu do programu „Uczenie się przez całe życie”;
- d) ocenie funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli w Funduszu Granic Zewnętrznych;
- e) działaniach podjętych w związku z uwagami Trybunału zawartymi w ostatnich poświadczeniach wiarygodności (zob. **załącznik 9.2**).

⁽³⁾ Sześć wspomnianych agencji to: EPOS vzw – Europese Programma’s voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking – Agentschap (Belgia), DAAD – Deutscher Akademischer Austauschdienst (Niemcy), FRSE – Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji (Polska), OAPPE – Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos (Hiszpania), Léargas (Irlandia) i ISFOL – Istituto per lo Sviluppo della Formazione e dell’Orientamento Professionale dei Lavoratori (Włochy).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kontrola zaliczek

9.6. Zgodnie ze strukturą wydatków w roku budżetowym 2008 wybrana przez Trybunał do badania bezpośredniego próba płatności obejmowała 129 transakcji, w przypadku których warunki płatności mają w znacznym stopniu charakter formalny. Dotyczyły one przede wszystkim zaliczek dla agencji UE i agencji krajowych, a także niewielkiej liczby kwartalnych dopłat do ich kosztów operacyjnych. Przedmiotowe płatności regulowane są po podpisaniu umowy lub przyjęciu programu prac, lub – w przypadku większości drugich lub trzecich zaliczek – po uznaniu przez Komisję, że 70 % zaliczkowanych funduszy zostało już wydanych. Zaliczki te zazwyczaj stanowią 100 % maksymalnej dopuszczalnej kwoty. Ograniczona warunkowość płatności oznacza, że ryzyko błędu jest bardzo niskie.

9.7. Agencje zawierają z kolei umowy o dotacje z organizacjami uczestniczącymi⁽⁴⁾ i wykorzystują zaliczki otrzymane od Komisji, wypłacając tym organizacjom zaliczki w wysokości od 80 % do 100 %, w zależności od rodzaju programu. Projekty zostają zakończone w ciągu maksymalnie dwóch lat, następnie sporządzane są sprawozdania końcowe, a zamknięcia projektów dokonuje się pomiędzy agencją a beneficjentami. Po zamknięciu wszystkich projektów ujętych w programie prac na dany rok agencja przedkłada Komisji skonsolidowane sprawozdanie końcowe, a Komisja oblicza saldo końcowe i dokonuje rozliczenia. Oczekuje się, że zamykanie projektów na poziomie beneficjentów i agencji pociągnie za sobą większe ryzyko niż zaliczki podlegające zwykłemu ryzyku związanemu z kwalifikowalnością i wystąpieniem deklarowanych wydatków. Zamknięcie projektu może jednak zostać skontrolowane dopiero po jego dokonaniu, czyli kilka lat po wypłacie początkowych zaliczek.

9.7. Komisja również uważa, że końcowe płatności są obciążone większym ryzykiem; w związku z tym Komisja przeprowadza na tym etapie szerszą kontrolę i nadzór w celu zmniejszenia tego ryzyka.

Jeśli chodzi o DG ds. Edukacji i Kultury, w projekcie nowych programów na lata 2007–2013 uwzględniono rekomendacje Trybunału z poprzednich lat, zalecające uproszczenie zasad i obszerne korzystanie z systemu finansowania w oparciu o stawki ryczałtowe. Powinno to ograniczyć ryzyko związane z płatnościami końcowymi.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

9.8. Trybunał nie stwierdził istotnych błędów w transakcjach w przedmiotowym obszarze polityki. W badanych płatnościach okresowych i końcowych wystąpił jednak istotny poziom błędów.

9.8. Komisja z zadowoleniem przyjęła ustalenia Trybunału, że płatności na politykę w obszarach edukacji i obywatelstwa w roku 2008 nie zawierały istotnych błędów. Jest to znaczący postęp w porównaniu z ubiegłym rokiem.

Komisja zauważa, że Trybunał wskazał błędy kwantyfikowalne w 4 z 21 skontrolowanych płatności okresowych i końcowych (zob. odpowiedź na pkt 9.9).

⁽⁴⁾ Organizacje uczestniczące to zazwyczaj uczelnie, szkoły lub kolegia, które zarządzają płatnościami dla beneficjentów, takich jak studenci, uczniowie lub nauczyciele.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.9. Spośród 21 okresowych i końcowych płatności⁽⁵⁾ uwzględnionych w próbie 150 płatności Trybunał stwierdził znaczny poziom błędów w przypadku sześciu płatności. Cztery płatności zawierały błędy kwantyfikowalne, w czterech wystąpiły błędy niekwantyfikowalne, a dwie płatności zawierały oba rodzaje błędów. **Tabela 9.2** ilustruje rozkład błędów w zależności od rodzaju płatności i obszaru polityki.

9.10. Wśród 129 zbadanych płatności zaliczkowych⁽⁶⁾ dziewięć zawierało znaczące błędy niekwantyfikowalne związane z zaliczkami wypłaconymi agencjom przez DG JLS i DG EAC, spowodowane zaciągnięciem zobowiązania przed przyjęciem koniecznej decyzji o finansowaniu albo bez wystarczająco szczegółowych prognoz przepływów środków pieniężnych.

9.9. Komisja podejmie działania następcze w związku z błędami wskazanymi przez Trybunał; tam, gdzie jest to niezbędne, środki nienależnie wypłacone zostaną odzyskane.

Błędy odnoszące się do DG ds. Edukacji i Kultury dotyczą drobniejszych działań przeprowadzonych na mocy uprzednio obowiązujących ram prawnych. Projekt nowych programów na lata 2007–2013 z uproszczonymi zasadami i obszernym stosowaniem systemu finansowania w oparciu o stawki ryczałtowe powinien zmniejszyć ryzyko związane z płatnościami końcowymi.

9.10. Komisja pragnie zauważyć, że podjęto konieczne decyzje finansowe, mimo że oficjalnie nastąpiło to późno (6 dni na sprawę JLS). Komisja wiedziała o pieniężnych i budżetowych potrzebach agencji w tamtym czasie.

W celu uniknięcia takich niekwantyfikowalnych błędów, decyzje finansowe Komisji są obecnie podejmowane dużo wcześniej, a dla wszystkich płatności na rzecz agencji wymagane są prognozy dotyczące przepływów pieniężnych (np. w drodze protokołu ustaleń).

Tabela 9.2 — Struktura próby, liczba skontrolowanych transakcji (liczba transakcji obciążonych błędami podana w nawiasie)

Rodzaj płatności (*)	Obszar polityki			
	15 Edukacja i kultura	16 Komunikacja	18 Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	Ogółem
Płatności końcowe/okresowe	10 (3)	6 (1)	5 (2)	21 (6)
Zaliczki	100 (5)	0 (0)	29 (4)	129 (9)
Ogółem	110 (8)	6 (1)	34 (6)	150 (15)

(*) Cztery płatności okresowe stanowiące wkład dla agencji na cele administracyjne są uwzględnione w grupie zaliczek spełniających podobne warunki.

⁽⁵⁾ Z wyjątkiem czterech płatności sklasyfikowanych jako „płatności okresowe”, ale stanowiących wkład na wydatki administracyjne agencji i, podobnie jak zaliczki dla agencji, uzależnionych jedynie od podpisania umowy o dotację.

⁽⁶⁾ Łącznie z czterema płatnościami okresowymi (zob. pkt 9.9).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.11. Jak pokazano w **tabeli 9.2**, płatności okresowe i końcowe są obciążone błędami w większym stopniu niż zaliczki. Przykłady wykrytych błędów w płatnościach okresowych i końcowych obejmowały:

- a) deklarowanie kosztów nienależących do okresu objętego umową o dotację (kwalifikowalność);
- b) zaliczanie do kosztów odzyskiwalnego podatku VAT (kwalifikowalność);
- c) brak dokumentacji dotyczącej procedury selekcji związanej z udzielaniem dotacji (wystąpienie);
- d) brak odpowiedniej dokumentacji poświadczającej na poparcie deklarowanych kosztów (wystąpienie).

9.11. Komisja starannie podejmuje działania następcze w związku ze wszystkimi ustaleniami Trybunału. W stosownych przypadkach została lub zostanie podjęta procedura odzyskiwania środków. Środki zaradcze zostały podjęte także w odniesieniu do nowej generacji programów na lata 2007–2013 w celu zmniejszenia ryzyka związanego z płatnościami końcowymi (zob. także odpowiedź na pkt 9.9).

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

Systemy związane z prawidłowością transakcji

9.12. Trybunał zbadał trzy odrębne systemy kontroli w różnych dyrekcjach generalnych, odnoszące się do kontroli *ex post* w DG EAC, programu „Uczenie się przez całe życie” i Funduszu Granic Zewnętrznych.

Systemy związane z programem „Uczenie się przez całe życie”

9.13. Programy „Uczenie się przez całe życie” (*Lifelong Learning Programme – LLP*) i „Młodzież w działaniu” (*Youth in Action – YiA*) są wdrażane w trybie pośredniego zarządzania scentralizowanego przez 63 agencje krajowe znajdujące się w państwach biorących udział w programach. Agencje te są wyznaczane i nadzorowane przez organy krajowe. Ze względu na to, że znajdują się one najbliżej beneficjentów końcowych, powierzono im zadanie zarządzania licznymi, lecz stosunkowo niskimi kwotami wypłacanymi jako dotacje w tym obszarze. Ogółem, działania prowadzone przez agencje krajowe odpowiadają około 68 % środków ujętych w tytule 15 budżetu. Innymi programami edukacyjnymi, takimi jak Jean Monnet i Erasmus Mundus, jak również pewnymi modułami LLP i YiA, zarządza Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.14. Zadania dotyczące kontroli prowadzonej w ramach programu „Uczenie się przez całe życie” są określone w decyzji Komisji C(2007) 1807. Obejmują one:

- a) kontrole podstawowe prowadzone przez agencje krajowe, w tym także analizy sprawozdań końcowych, kontrole dokumentacji poświadczającej dołączonej do wniosków o zwrot kosztów, kontrole na miejscu realizowanych działań, kontrole po zakończeniu działań oraz kontrole systemów beneficjentów wielokrotnie korzystających z finansowania, takich jak uczelnie. Agencje krajowe są zobowiązane przesłać do Komisji i organów krajowych roczne sprawozdanie, które zawiera informacje na temat przeprowadzonych kontroli podstawowych;
- b) kontrole wtórne realizowane przez organy krajowe, mające na celu uzyskanie pewności i dostarczenie dowodów na potrzeby rocznych poświadczeń *ex post* dotyczących skuteczności systemów i kontroli podstawowych;
- c) kontrole realizowane przez Komisję, w szczególności ocena rocznych poświadczeń i wizyty monitorujące.

9.15. Jeśli chodzi o DAS 2008, Trybunał przeprowadził kontrolę systemów w sześciu agencjach krajowych i nadzorujących je organach krajowych.

Kontrole podstawowe

9.16. Podczas kontroli agencji krajowych Trybunał odnotował wysoki poziom zgodności z wymogami określonymi przez Komisję w wytycznych dla agencji krajowych. W dwóch przypadkach wystąpiły problemy z wdrażaniem mechanizmów kontroli podstawowych, które mają zasadnicze znaczenie dla zgodnego z prawem i prawidłowego wykorzystania funduszy wspólnotowych w obszarze o tak znacznej liczbie bezpośrednich beneficjentów. W niektórych przypadkach brakowało dowodów potwierdzających przeprowadzenie analizy lub kontroli dokumentacji, lub też nie przeprowadzono kontroli systemów na uczelniach, pomimo ustanowionych przez Komisję wymogów określających minimalną liczbę kontroli, które należy przeprowadzić do końca 2008 r. Inne niedociągnięcia to brak wykazu wyjątków, zarządzanie środkami finansowymi, które nie gwarantuje, że fundusze są umieszczane na rachunkach oprocentowanych i przekazywanie Komisji rocznych sprawozdań po terminie.

9.16. Komisja z zadowoleniem przyjęła fakt, że Trybunał ogólnie wysoko ocenił zgodność z wymogami zawartymi w wytycznych dla agencji krajowych i uważa to za potwierdzenie faktu, że wielokanałowa strategia nadzoru i kontroli (obejmująca seminaria szkoleniowe oraz informowanie i komunikowanie się z agencjami oraz organami krajowymi) przyniosła pozytywny skutek.

Jedna z agencji krajowych nie mogła spełnić wymagań dotyczących audytów systemu na uniwersytetach z powodu braków kadrowych, dopełniła jednak swoich obowiązków w pierwszym semestrze 2009 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kontrole wtórne

9.17. Poświadczenia *ex ante* dotyczące jakości systemów zarządzania i kontroli agencji krajowych, które mają być sporządzane przez organy krajowe przed rozpoczęciem programów, zostały omówione w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2007 r. Po 2007 r., który był pierwszym rokiem realizacji, i w każdym kolejnym roku organy krajowe są zobowiązane do wydawania poświadczeń *ex post* dotyczących wiarygodności systemów finansowych i procedur wdrożonych w poprzednim roku, prawidłowości sprawozdań finansowych i pewności wynikającej z wprowadzonych procedur kontroli.

9.18. Art. 8 ust. 3 decyzji Komisji C(2007) 1807 przewiduje, że organy krajowe ustanawiają system kontroli wtórnych, których celem jest uzyskanie wystarczającej pewności, iż systemy i podstawowe kontrole są skuteczne. Mogą one powierzyć przeprowadzenie kontroli wtórnych zewnętrznemu organowi kontrolnemu.

9.19. Kontrola Trybunału wykazała, że organy krajowe stosowały metody różnej jakości w celu uzyskania podstawy poświadczenia *ex ante* i *ex post*, a także przyjmowały różny stopień jawności dla swoich procedur. W trzech z sześciu organów krajowych kontrole wtórne zostały przeprowadzone w sposób zadowalający, kiedy to organy krajowe lub wykonawca zewnętrzny dokładnie zbadali zgodność wdrożonych systemów i kontroli podstawowych z wytycznymi Komisji. W innych organach krajowych kontrole uzupełniające nie zostały przeprowadzone, były niewystarczające, nieodpowiednio udokumentowane lub zostały zlecone firmie zewnętrznej bez odpowiedniego nadzoru gwarantującego, że zostaną one przeprowadzone we właściwy sposób. W rezultacie, poświadczenia wydane przez te organy krajowe nie stanowią podstawy do uzyskania pewności, ponieważ nie zostały odpowiednio potwierdzone.

9.20. Ponadto jedynie 10 z 40 poświadczeń *ex post* za 2007 r. zostało przesłanych Komisji przed ostatecznym terminem upływającym dnia 30 kwietnia 2008 r. Opóźnienia te można częściowo przypisać temu, że wytyczne Komisji dotyczące informacji, które miały być podane w sprawozdaniach, zostały udostępnione dopiero w marcu 2008 r. Wskaźnik zgodności nie poprawił się jednak do marca 2009 r. Termin składania poświadczeń *ex post* za rok 2008 upłynął dnia 30 kwietnia 2009 r., ale jedynie sześć z nich wpłynęło na czas.

9.19. Uwzględniając różnice w sytuacji w poszczególnych krajach, ramy prawne nie nakładają na wszystkich jednakowego systemu kontroli, lecz zobowiązują państwa członkowskie do osiągnięcia celów kontroli przy zachowaniu jednolitych standardów.

Opierając się jednak na pierwszych doświadczeniach związanych z poświadczeniami, w wytycznych przedłożonych państwom członkowskim w lutym 2008 r. i zaktualizowanych w marcu 2009 r. Komisja uściśliła cele kontroli dla działań kontrolnych przeprowadzanych przez organy krajowe.

Organ krajowy musi teraz szczegółowo opisać kontrole uzupełniające, przeprowadzone w nowym załączniku nr 4 do corocznego poświadczenia o wiarygodności.

9.20. Wszystkie poświadczenia *ex post* za rok 2007 zostały ocenione we właściwym czasie w 2008 r. w celu dostarczenia informacji do poświadczenia o wiarygodności sporządzanego przez DG ds. Edukacji i Kultury.

System nadzoru DG ds. Edukacji i Kultury uzyskuje poświadczenia w ciągu całego roku, opierając się na różnych elementach, a nie tylko z chwilą otrzymania poświadczenia o wiarygodności od organów krajowych (zob. także pkt 9.3).

UWAGI TRYBUNAŁU

9.21. Chociaż wytyczne dla agencji krajowych są dobrze opracowane, zarówno w formie przepisów ⁽⁷⁾, ⁽⁸⁾, jak i wydanego przez Komisję przewodnika dla agencji krajowych wdrażających program „Uczenie się przez całe życie”, w przypadku organów krajowych sytuacja wygląda inaczej. Mimo że Komisja przygotowała wytyczne ⁽⁹⁾ wyjaśniające ich obowiązki, brakuje odpowiednio uszczegółowionych wytycznych określających konkretne procedury, które organy te powinny stosować.

Kontrole przeprowadzone przez Komisję

9.22. Trybunał skontrolował proces oceny poświadczeń *ex ante* za okres 2007–2013 i poświadczeń za 2007 r. Trybunał ustalił, że zarówno zastosowanie procedury poświadczeń *ex ante*, jak i *ex post* dało niewielką pewność co do jakości zarządzania wydatkami w odnośnym okresie. Jak jednak stwierdzono w zeszłorocznym sprawozdaniu, Trybunał uważa, że system ten – o ile jest należycie stosowany – mógłby stanowić w przyszłości odpowiednią podstawę do uzyskania pewności.

9.23. Ocena Komisji była oparta na kontroli dokumentacji w zakresie systemów i mechanizmów kontrolnych oraz wizytach monitorujących w 11 krajach w 2008 r. Jednakże tylko w kilku przypadkach Komisja zweryfikowała realność i jakość kontroli podstawowych i wtórnych uwzględnionych w rocznych poświadczeniach oraz informacje przedstawiane w rocznych sprawozdaniach.

9.24. Na podstawie oceny poświadczeń *ex post* i *ex ante*, rocznych sprawozdań agencji krajowych i wyników wizyt monitorujących w agencjach i organach krajowych Komisja sporządziła listę niedociągnięć, które miały być skorygowane przez agencje i organy krajowe. W 2008 r. zniesiono 169 zastrzeżeń dotyczących programu „Uczenie się przez całe życie”, ale dodano ich 98, co oznacza, że pod koniec roku pozostały 162 zastrzeżenia. Żadne z nich nie zostało przez Komisję sklasyfikowane jako „kluczowe”, jednak 62 oceniono jako „bardzo ważne”. Spośród 162 zastrzeżeń 110 odnosiło się do systemów kontroli: 94 w agencjach krajowych i 16 w organach krajowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.21. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał uważa, iż wytyczne dla agencji krajowych zostały dobrze opracowane. Komisja zgadza się z tym, że kolejne etapy na drodze do osiągnięcia prostszego i bardziej harmonijnego podejścia mogą być podjęte także w odniesieniu do organów krajowych, przy uwzględnieniu specyficznej sytuacji w różnych państwach członkowskich.

9.22. Poświadczenia *ex ante* i *ex post* są nowymi, dodatkowymi elementami wzmocnionego systemu nadzoru i kontroli (zob. także odpowiedzi na pkt 9.3 i 9.20).

9.23. Strategia nadzoru DG ds. Edukacji i Kultury jest wieloletnia, oparta na ryzykach i skupiająca się na procesie. Coroczne poświadczenia o wiarygodności zostały ocenione we właściwym czasie, po przeprowadzeniu dogłębnych kontroli dokumentacji, a zastrzeżenia zostały wysłane w miarę potrzeby. Sprawdzenie, czy główne i uzupełniające kontrole zostały rzeczywiście przeprowadzone, a także zbadanie ich jakości było elementem systemu wizyt monitorujących, w wyniku których czasami formułowano zastrzeżenia (zob. pkt 9.24).

9.24. Zgodnie ze strategią nadzoru ukierunkowaną na proces, zastrzeżenia mogą być zniesione lub dodane w ciągu roku. Pokazuje to, że praca trwa w sposób ciągły i systematycznie podejmowane są działania następcze w związku z zastrzeżeniami.

Pod koniec 2008 r. na jedną agencję krajową średnio przypadały około 4 niezakończone zastrzeżenia.

Większość „bardzo ważnych” zastrzeżeń jest związana ze wstępnymi kontrolami, które mają być przeprowadzone przed upływem porozumień o działaniach zdecentralizowanych, w celu podniesienia świadomości agencji krajowych.

⁽⁷⁾ C(2007) 1807 wersja ostateczna.

⁽⁸⁾ Decyzja nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie (Dz.U. L 327 z 24.11.2006, s. 45).

⁽⁹⁾ „Programy »Uczenie się przez całe życie« i »Młodzież w działaniu« na lata 2007–2013, roczne poświadczenia wiarygodności za rok 2008, wytyczne dla organów krajowych”, Bruksela, 2.3.2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.25. Niedociągnięcia w systemach kontroli wewnętrznej, wskazane w zastrzeżeniach, o których mowa powyżej, stanowią zagrożenie dla prawidłowości płatności dla beneficjentów końcowych i organów krajowych. Konieczny jest systematyczny monitoring zastrzeżeń poprzez gruntowniejsze kontrole na miejscu oraz ściślejszy nadzór Komisji nad procedurą rocznego poświadczenia *ex post*, aby w najbliższych latach uzyskać pewność, że agencje krajowe spełniają wymagania w zakresie zarządzania wydatkami i ich kontroli.

Kontrole ex post w DG EAC

9.26. W sprawozdaniu z działalności DG EAC za 2008 r. stwierdzono, że wyniki finansowych kontroli projektów, przeprowadzonych w imieniu Komisji przez prywatną firmę audytorską, w przypadku programu „Uczenie się przez całe życie” wykazują w kontrolowanych umowach średni poziom błędu wynoszący 0,01 %. Jednakże poziom błędu obliczany na podstawie projektów zakończonych w ciągu roku byłby znacznie wyższy. Ponadto zważywszy, że kontrole były głównie prowadzone na szczeblu agencji krajowych, które zazwyczaj nie otrzymują całej dokumentacji poświadczającej, kontrole te nie objęły wszystkich kryteriów kwalifikowalności.

Fundusz Granic Zewnętrznych

9.27. Ramowy program „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” przewidziany na lata 2007/2008–2013 stanowi około 50 % wydatków operacyjnych DG JLS i jest wdrażany w trybie zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi. Składa się on z czterech instrumentów finansowych⁽¹⁰⁾, z których największym jest Fundusz Granic Zewnętrznych, obejmujący ponad 50 % wydatków programu.

9.28. Chociaż Fundusz Granic Zewnętrznych został ustanowiony na okres rozpoczynający się dnia 1 stycznia 2007 r., podstawa prawna została przyjęta dopiero dnia 23 maja 2007 r., a przepisy wykonawcze – dnia 5 marca 2008 r. Ponadto niektóre państwa członkowskie złożyły wstępne wersje opisów systemów zarządzania i kontroli oraz dokumenty programowania ze znacznym opóźnieniem lub bez zachowania odpowiedniej jakości. W rezultacie pierwsze płatności w ramach prefinansowania dla państw członkowskich mogły zostać zrealizowane przez Komisję dopiero w ostatnich miesiącach 2008 r.

9.25. Plan audytu na rok 2009 wzmacnia rolę wizyt monitorujących, które skupiają się na działaniu i wprowadzeniu w życie procedur zarządzania i kontroli określonych przez państwa członkowskie.

9.26. Coroczny raport z działalności Komisji obejmuje działalność finansową z całego roku i dlatego przeprowadza się w nim analizę płatności dokonanych w ciągu roku (zaliczki i płatności końcowe). Komisja ponownie zastanowi się nad podejściem zastosowanym w celu obliczenia wskaźnika błędów ujawnionego w corocznym raporcie z działalności.

Uwzględniając fakt, że beneficjenci zazwyczaj otrzymują małe dotacje, należy znaleźć właściwą proporcję między liczbą kontroli a ich kosztem.

⁽¹⁰⁾ Te cztery instrumenty to: Fundusz Granic Zewnętrznych, Fundusz na rzecz Integracji, Fundusz na rzecz Powrotu Imigrantów i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.29. W kontekście DAS 2008 kontrola Trybunału została zatem ograniczona do oceny przez DG JLS opisów systemów zarządzania i kontroli przedłożonych przez państwa członkowskie w związku z Funduszem Granic Zewnętrznych. W ocenie tej nie odnotowano znaczących uchybień, jednak prawdziwą skuteczność systemów zarządzania i kontroli będzie można ocenić dopiero wtedy, gdy systemy te zaczną działać.

DG ds. Komunikacji

9.30. Trybunał zbadał roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Komunikacji za 2008 r., w którym wykazano (zob. też **załącznik 9.2**) poziom błędów wynoszący 0,05 % wykryty w wyniku kontroli wtórnych *ex ante*. Możliwe jest zatem, że standardowe kontrole *ex ante* poprawiły się od zeszłego roku.

WNIOSKI I ZALECENIA

9.31. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony dnia 31 grudnia 2008 r. w grupie polityk „Edukacja i obywatelstwo” nie wystąpił istotny poziom błędów. Jednakże przeprowadzone przez Trybunał badanie sugeruje, że istotny poziom błędów występował w płatnościach okresowych i końcowych.

9.32. Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Edukacja i obywatelstwo” są częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości płatności.

9.33. Jak stwierdzono w pkt 9.21, wytyczne dla agencji krajowych są dobrze opracowane i mogą służyć jako podręcznik procedur. Ponieważ nie ma takich wytycznych dla organów krajowych, zaleca się, aby Komisja wprowadziła bardziej szczegółowe ramy określające konkretne działania, które należy podjąć.

9.31. Komisja z zadowoleniem przyjęła ustalenia Trybunału, że roczne płatności za politykę w obszarach edukacji i obywatelstwa za rok, który dobiegł końca dnia 31 grudnia 2008 r., nie zawierały istotnych błędów. Jest to znaczący postęp w porównaniu z ubiegłym rokiem.

Komisja zauważa, że Trybunał wskazał błędy kwantyfikowalne w 4 z 21 skontrolowanych płatności okresowych i końcowych.

Komisja podejmie działania następcze w związku z błędami wskazanymi przez Trybunał; tam, gdzie jest to niezbędne, środki zostaną odzyskane.

9.32. System nadzoru i kontroli przewidziany na lata 2007–2013 stanowi solidne ramy. W 2008 r. DG ds. Edukacji i Kultury poczyniła istotne postępy w procesie wdrażania dzięki analizie poświadczeń o wiarygodności *ex post* i intensyfikacji wizyt monitorujących oraz audytów.

9.33. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał uważa, iż wytyczne dla agencji krajowych zostały dobrze opracowane. Komisja zgadza się, że kolejne kroki na drodze do prostszego i bardziej harmonijnego podejścia mogą być podjęte również w odniesieniu do organów krajowych, przy uwzględnieniu specyficznej sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.34. Jak stwierdzono w pkt 9.22–9.25, Trybunał uznał, że procedura organów krajowych dotycząca poświadczeń w programie „Uczenie się przez całe życie” oraz leżący u jej podstaw system kontroli mogą stanowić w przyszłości odpowiednią podstawę uzyskiwania pewności. Jednakże, chociaż osiągnięto postęp, obecny stopień wdrożenia systemu nadzoru i kontroli nie daje jeszcze wystarczającej pewności, że będzie można zapobiec błędom mającym wpływ na prawidłowość transakcji, wykryć je i skorygować. Zaleca się zatem, aby Komisja ściślej nadzorowała procedurę rocznego poświadczania *ex post* i w ramach monitoringu przeprowadzała gruntowniejsze kontrole na miejscu oraz bezpośrednią weryfikację odpowiedniego i pełnego stosowania opisanych mechanizmów kontrolnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.34. Komisja z zadowoleniem przyjęła ustalenia Trybunału dotyczące adekwatności funkcjonującego obecnie zintegrowanego systemu kontroli i nadzoru.

*Komisja zgadza się, że istnieje potrzeba objęcia corocznych poświadczeń *ex post* ściślejszym nadzorem. Z tego względu w planie audytu na rok 2009 wzmocniono element wizyt monitorujących, które skupiają się na działaniu i wprowadzaniu w życie procedur zarządzania i kontroli, określonych przez państwa członkowskie.*

ZAŁĄCZNIK 9.1
WYNIKI BADANIA

CZĘŚĆ 1: GŁÓWNE CECHY BADANIA PRÓBY TRANSAKCJI

1.1 — Liczebność próby

Rok	Liczba zbadanych transakcji
2008	150
2007	150

1.2 — Struktura próby

Odsetek zbadanych transakcji	2008				2007
	15 Edukacja I kultura	16 Komunikacja	18 Wolność, sprawiedliwość i bezpieczeństwo	Ogółem	
Płatności końcowe i okresowe	6,7	4,0	3,3	14,0	37
Zaliczki	66,7	0,0	19,3	86,0	63
Ogółem	73,3	4,0	22,7	100,0	100

1.3 — Częstość i szacowany wpływ błędów

Błędy	2008				2007
	15 Edukacja I kultura	16 Komunikacja	18 Wolność, sprawiedliwość i bezpieczeństwo	Ogółem	
Częstość transakcji, w których wystąpiły błędy	7 % {8}	17 % {1}	18 % {6}	10 % {15}	21 % {31}
Częstość występowania błędów, które są kwantyfikowalne	18 % {2}	0 % {0}	25 % {2}	20 % {4}	26 % {10}
Wpływ błędów kwantyfikowalnych: Najbardziej prawdopodobny poziom błędu mieści się w przedziale (*)	poniżej 2 %			poniżej 2 %	między 2 % a 5 %

(*) Trybunał wyróżnia trzy przedziały najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu: poniżej 2 %, między 2 % a 5 % oraz powyżej 5 %.
W klamrach {} podano bezwzględną liczbę transakcji.

CZĘŚĆ 2: OGÓLNA OCENA SYSTEMÓW NADZORU I KONTROLI

2.1 — Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System programu „Uczenie się przez całe życie”	Organ krajowy	Agencja krajowa	Komisja	Ocena ogólna
Belgia (EPOS)				
Niemcy (DAAD)				
Hiszpania (OAPEE)				
Irlandia (Léargas)				
Włochy (ISFOL)				
Polska (FRSE)				

Ocena ogólna	2008	2007
		nd.

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
nd.	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z UWAGAMI ZAWARTYMI W POPRZEDNIM POŚWIADCZENIU WIARYGODNOŚCI

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
Uwaga 1: Uchybienia w procedurze deklaracji <i>ex ante</i> dla programu LLP			
Trybunał odnotował następujące uchybienia w procedurze dotyczącej poświadczzeń <i>ex ante</i> dla programu LLP, które obniżają wartość procedury jako elementu systemu nadzoru i kontroli: — Krajowe agencje stosowały różnorodne podejście do sposobu uzyskania podstawy poświadczania wiarygodności <i>ex ante</i>, a także przyjmowały różny stopień jawności stosowanych przez siebie procedur. W rezultacie Komisja nie mogła polegać na poświadzeniach w jednakowym zakresie. — Komisja ograniczała się w swojej ocenie do kontroli dokumentacji systemów i mechanizmów kontroli, dlatego też ich faktyczne funkcjonowanie nie zostało zweryfikowane. — 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. Komisja nie wprowadziła środków ostrożności do swoich stosunków umownych z określonymi agencjami, nie monitorowano rzetelnie podjętych działań naprawczych, często nie przestrzegano terminów, a znaczna liczba zastrzeżeń na koniec 2007 r. nadal nie została uchylona. — Niektóre kryteria zastosowane przez Komisję w ramach procedury oceny nie zostały odpowiednio zdefiniowane, co wprowadziło niepewność, co oznacza zakończenie procesu oceny oraz jakie środki ostrożności powinny zostać zastosowane. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 9.16 i 9.17).	DG EAC zauważyła, że poświadczenie <i>ex ante</i> było nowym wymogiem i działaniem jednorazowym na początku realizacji nowych programów. W tym czasie DG EAC podjęła następujące działania mające zaradzić temu uchybieniu: — Wydane zostały bardziej precyzyjne wytyczne dotyczące rocznych poświadczeń, a w marcu i listopadzie 2008 r. zorganizowano spotkania z organami krajowymi. — Zorganizowano więcej kontroli na miejscu (w tym także kontrole finansowe i rozpozczęcie programu kontroli nadzorczych). — Zapewniono lepsze monitorowanie podjętych działań naprawczych z wykorzystaniem metody ratingowej. — W wyraźny sposób powiązano ocenę ze środkami ostrożności, które należy zastosować.	— Chociaż w marcu 2009 r. Komisja rzeczywiście wydała pewne wytyczne, przeprowadzone przez Trybunał kontrole na miejscu wykazały, że organy krajowe nadal w różny sposób interpretują metody przeprowadzania kontroli wtórnych. — W 2008 r. w 11 krajach przeprowadzono kontrole na miejscu w agencjach i organach krajowych. Nawet w tych krajach, w których przeprowadzono kontrole na miejscu, Komisja nie sprawdziła, czy kontrole podstawowe i wtórne, o których mowa w rocznych poświadzeniach, rzeczywiście się odbyły. — Komisja kontynuuje obecnie działania związane z zastrzeżeniami wobec każdego państwa członkowskiego, jednak do końca 2008 r. znaczna liczba (162) zastrzeżeń dotyczących programu „Uczenie się przez całe życie” nie została jeszcze uchylona.	Wytyczne zostały sformułowane już w lutym 2008 r. i zaktualizowane w 2009 r. Cele kontroli są ustalone, jednak sposób, w jaki zostaną osiągnięte, zależy od organów krajowych, przy uwzględnieniu sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich. Sprawdzenie, czy główne i uzupełniające kontrole zostały rzeczywiście przeprowadzone, a także zbadanie ich jakości, było częścią systemu wizyt monitorujących; czasami ich wynikiem było sformułowanie zastrzeżeń. Zgodnie ze strategią nadzoru ukierunkowaną na proces, zastrzeżenia mogą być w ciągu roku uchylone lub dodane. Pokazuje to, że praca trwa w sposób ciągły i systematycznie podejmowane są działania następcze w związku z zastrzeżeniami. Pod koniec 2008 r. na jedną agencję krajową średnio przypadały około 4 niezakończone zastrzeżenia.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
Uwaga 2: Częściowo skuteczne kontrole przeprowadzone przez Komisję w ramach nadzoru w odniesieniu do ERF II			
Wstępna ocena systemów nadzoru i kontroli ERF II przeprowadzona przez Komisję nie była w pełni skuteczna. Trybunał zauważył, co następuje: niedociągnięcia w zakresie przedstawionego przez państwa członkowskie opisu procedur zarządzania i kontroli; ograniczoną liczbę wizyt monitorujących w państwach członkowskich, przy czym większość z nich nie odbyła się w wymaganym terminie 12 miesięcy; brak systematyczności w procedurze służącej do monitorowania postępów poczynionych przez państwa członkowskie. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 9.20 i 9.21).	Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z działalności DG JLS za 2008 r.: w 2008 r. przeprowadzono wizyty monitorujące w 14 krajach, których dotąd nie odwiedziono. Wyniki tych wizyt pozwalają uzyskać zasadniczo klarowny i zadowalający obraz sytuacji, pomimo iż w kilku z tych krajów odnotowano uchybienia w systemach zarządzania i kontroli. W następstwie wizyt monitorujących DG JLS ocenia, że wystarczającą pewność uzyskano w 4 przypadkach, dopuszczalną pewność w 7 przypadkach i ograniczoną pewność w 3 przypadkach. W tych ostatnich problemem był głównie brak niezależności jednostki certyfikującej, co spowodowało podjęcie przez DG JLS następującego planu działania: w 2 przypadkach postanowiono o przeprowadzeniu kontroli <i>ex post</i>, przy czym postępowanie kontradyktoryjne jest w toku, a w trzecim przypadku system kontroli jest obecnie analizowany przez dany kraj zgodnie ze wskazówkami DG JLS.	Brak uwag.	
Uwaga 3: Nieefektywny system kontroli <i>ex ante</i> wydatków w obszarze komunikacji			
Większość błędów wykrytych przez Trybunał (7 z 12) dotyczących wydatków w obszarze komunikacji nie została wykazana przez kontrolę <i>ex ante</i> Komisji. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 9.22 i 9.23).	Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z działalności DG COMM za 2008 r., Dyrekcja Generalna korzysta z list kontrolnych. Aby korzystać z nich w sposób bardziej spójny oraz w celu poprawy jakości weryfikacji przed dokonaniem płatności, delegowani urzędnicy zatwierdzający, kierownicy administracji oraz pracownicy operacyjni odbędą bardziej zaawansowane szkolenie.	DG ds. Komunikacji stosuje kontrole <i>ex ante</i> drugiego poziomu, oparte na MUS. Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z działalności DG COMM za 2008 r. 5 % transakcji stanowiących 43 % całkowitej wartości transakcji było w 2008 r. przedmiotem kontroli wtórnych <i>ex ante</i>, z następującym wynikiem: Ogólny poziom błędów ustalony na podstawie skontrolowanych transakcji wynosi 9,4 % pod względem wartości liczbowej i 0,05 % pod względem wartości bezpośredniej. Niski poziom błędów (pod względem wartości) zaobserwowany podczas wtórnych kontroli <i>ex ante</i> świadczy o tym, że „standardowe” kontrole <i>ex ante</i> poprawiły się od zeszłego roku.	Wprowadzono w życie plan działań podejmowanych w celu poprawy jakości transakcji; w szczególności w trakcie realizacji jest program szkoleń.

ROZDZIAŁ 10
Sprawy gospodarcze i finansowe
SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Zarys ogólny	10.1
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	10.2–10.31
Wprowadzenie	10.2–10.11
Zakres kontroli	10.7–10.10
Główne zagrożenie dla prawidłowości	10.11
Prawidłowość transakcji	10.12–10.14
Skuteczność systemów	10.15–10.26
Kontrole <i>ex ante</i> dokumentacji w zakresie wniosków o płatności	10.17–10.21
Certyfikacja kontroli zestawień wydatków poniesionych w ramach projektu	10.22–10.23
Kontrole <i>ex post</i>	10.24–10.26
Wnioski i zalecenia	10.27–10.31
Wnioski	10.27–10.28
Zalecenia	10.29–10.31
Wyniki kontroli Funduszu Gwarancyjnego dla Działów Zewnętrznych	10.32–10.36
Wyniki kontroli EWWiS w likwidacji	10.37–10.41
Działania podjęte w związku z poprzednimi uwagami	10.42

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

ZARYS OGÓLNY

10.1. Rozdział 10 składa się z czterech części: zawiera on szczegółową ocenę grupy polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe” do celów poświadczenia wiarygodności (zob. pkt 10.2–10.31), następnie przedstawiono wyniki stałych zadań kontrolnych w zakresie Funduszu Gwarancyjnego dla Działań Zewnętrznych (zob. pkt 10.32–10.36) oraz w zakresie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w likwidacji (zob. pkt 10.37–10.41). Rozdział kończy się podsumowaniem działań podjętych w związku z uwagami Trybunału z lat poprzednich.

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA WIARYGODNOŚCI

Wprowadzenie

10.2. W niniejszej części przedstawiono dokonaną przez Trybunał szczegółową ocenę 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”. Szczegółowe informacje na temat działań objętych kontrolą, wydatków za badany rok oraz trybu zarządzania przedstawiono w **tabeli 10.1**.

Tabela 10.1 — Środki na płatności i środki na zobowiązania w 2008 r.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2008	Tryb zarządzania budżetem
1	Sprawy gospodarcze i finansowe	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	59	Bezpośrednie scentralizowane
		Unia gospodarcza i walutowa	13	Bezpośrednie scentralizowane
		Międzynarodowe kwestie gospodarcze i finansowe	42	Bezpośrednie scentralizowane
		Operacje i instrumenty finansowe	172	Pośrednie scentralizowane lub wspólne
			286	
2	Przedsiębiorstwa	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	110	Bezpośrednie scentralizowane
		Konkurencyjność, polityka przemysłowa, innowacje i przedsiębiorczość	94	Bezpośrednie scentralizowane
		Rynek wewnętrzny towarów i polityki sektorowe	142	Bezpośrednie scentralizowane
		Współpraca – przestrzeń kosmiczna i bezpieczeństwo	131	Bezpośrednie scentralizowane
			477	
3	Konkurencja	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	79	Bezpośrednie scentralizowane
		Kartele, przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej oraz liberalizacja	8	Bezpośrednie scentralizowane
			87	
12	Rynek wewnętrzny	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	52	Bezpośrednie scentralizowane
		Strategia i koordynacja polityki dla Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego	6	Bezpośrednie scentralizowane
		Rynek wewnętrzny usług	0	Bezpośrednie scentralizowane
			58	
20	Handel	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	63	Bezpośrednie scentralizowane
		Polityka handlowa	13	
			76	
Ogółem			984	

Wydatki administracyjne ogółem

363

Wydatki operacyjne ogółem

621

Płatności za rok ogółem**984****Zobowiązania za rok ogółem****1 131**⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 11.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.3. Podstawowe programy w niniejszej grupie polityk, stanowiące niemal 80 % (tj. 493 mln euro) wydatków operacyjnych w tej grupie, finansowane są w ramach obszarów polityki 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe” oraz 02 – „Przedsiębiorstwa”. Programy te przedstawiono w **tabeli 10.2**.

Tabela 10.2 — Podstawowe programy w grupie polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe”

Tytuł budżetowy	Programy	Płatności za rok 2008 (w mln EUR)	% wydatków operacyjnych ogółem
01	Instrumenty finansowe Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) oraz Wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (MAP)	139	22 %
01	Pomoc makroekonomiczna	41	7 %
02	Finansowanie agencji UE ⁽¹⁾	111	18 %
02	Siódmy program ramowy badań i rozwoju technologicznego (7. PR)	77	12 %
02	Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) – Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji (EIP)	76	12 %
02	Szósty program ramowy badań i rozwoju technologicznego (6. PR)	49	8 %
Ogółem		493	79 %

⁽¹⁾ Są to dwie agencje UE: Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) oraz Europejska Agencja Leków (EMA). Trybunał sporządza roczne sprawozdania z kontroli obu tych agencji.

10.4. Programy CIP oraz MAP, które finansowane są w ramach obszaru polityki 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe”, mają za zadanie wspierać małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), ułatwiając im dostęp do kapitału, kapitału podwyższonego ryzyka i pożyczek. Program oparty jest na wspólnotowych instrumentach finansowych, którymi w imieniu Komisji zarządza Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) ⁽¹⁾. Pomoc makroekonomiczna jest instrumentem finansowym wsparcia bilansu płatniczego krajów trzecich. Jest ona udzielana w formie średnio-/długoterminowych pożyczek i/lub dotacji. Pomoc taka jest udzielana, jeżeli spełnione są określone warunki dotyczące polityki gospodarczej i finansowej.

10.5. Celem Programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji (EIP), finansowanego w ramach obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa”, jest poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, promowanie innowacji, w tym innowacji ekologicznych, i wspieranie reform administracyjnych i gospodarczych.

⁽¹⁾ EFI jest wyspecjalizowaną instytucją Wspólnoty dostarczającą kapitału podwyższonego ryzyka oraz wystawiającą gwarancje kredytowe małym i średnim przedsiębiorstwom. Programami tymi zarządza EFI w ramach „umów powierniczych i o zarządzanie”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.6. Celem działań prowadzonych w siódmym programie ramowym (2007–2013) jest wspieranie europejskiego programu kosmicznego oraz rozwój technologii i wiedzy w celu ochrony obywateli przed zagrożeniami związanymi np. z terroryzmem oraz przed oddziaływaniem i konsekwencjami takich zdarzeń jak katastrofy naturalne lub przemysłowe. Poza wsparciem europejskich projektów kosmicznych z szóstego programu ramowego (2002–2006) finansowano również konkretne działania promujące innowacje technologiczne, wykorzystanie wyników badań naukowych oraz tworzenie przedsiębiorstw technologicznych we Wspólnocie i wszystkich jej regionach.

Zakres kontroli

10.7. Niniejsza szczegółowa ocena opiera się na:

- a) badaniach bezpośrednich statystycznie dobranej reprezentatywnej próby 80 płatności dokonanych przez Komisję w 2008 r.;
- b) ocenie skuteczności następujących systemów nadzoru i kontroli:
 - kontroli *ex ante* dokumentacji związanej z dokonanymi przez Komisję płatnościami w ramach dotacji i zamówień, głównie na podstawie badania próby 120 płatności,
 - certyfikacji kontroli zestawień wydatków poniesionych w ramach projektu, dokonywanej przez niezależnych audytorów,
 - kontroli *ex post*, szczególnie w kontekście strategii kontroli szóstego programu ramowego.

10.8. Zbadane płatności obejmowały dotacje dla beneficjentów końcowych ⁽²⁾, transfery na rachunki powiernicze ⁽³⁾ w ramach programów MAP i CIP, zwiększenie kapitału EFL, transfery na rzecz wyżej wspomnianych dwóch agencji UE, a także płatności związane z zamówieniami lub usługami.

10.9. Kontrola została przeprowadzona na poziomie beneficjentów końcowych w przypadku 10 spośród 80 płatności. Pozostałe transakcje, w tym płatności na rachunki powiernicze w ramach programów MAP i CIP oraz na rzecz dwóch agencji UE, zostały skontrolowane na poziomie Komisji.

⁽²⁾ Głównie zaliczki w 7. PR oraz płatności okresowe i końcowe w 6. PR.

⁽³⁾ Środki na realizację programów są transferowane z ogólnego budżetu na rachunki powiernicze EFL w celu pokrycia potencjalnych przyszłych płatności.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.10. Próba płatności, o której mowa w pkt 10.7 lit. a) obejmowała również jedną płatność dokonaną na rzecz OECD w ramach umowy o dotację ⁽⁴⁾. Komisja, w imieniu Wspólnot Europejskich, zawarła z OECD porozumienie w sprawie kwestii administracyjnych mających zastosowanie do projektów Wspólnoty realizowanych przez OECD. OECD interpretuje to porozumienie w sposób ograniczający uprawnienia kontrolne Trybunału. W tym konkretnym przypadku kontrola została przeprowadzona przez audytora wewnętrznego OECD. Trybunał ocenił wyniki tej kontroli poprzez zbadanie dokumentów roboczych kontroli i całej dostępnej dokumentacji poświadczającej.

Główne zagrożenie dla prawidłowości

10.11. Większość dotacji w tej grupie polityk wypłacana jest na podstawie przedstawianych przez beneficjentów zestawień poniesionych wydatków. Podstawowe zagrożenie dla legalności i prawidłowości wynika z tego, że koszty kwalifikowalne przedstawiane w zestawieniach poniesionych wydatków mogą być zawyżone, co nie zostanie wykryte przez systemy nadzoru i kontroli Komisji. Ze względu na znaczną liczbę zestawień poniesionych wydatków Komisja nie jest w stanie skontrolować każdego z nich na miejscu, na poziomie beneficjenta. Dlatego też Trybunał ocenia ryzyko dla prawidłowości płatności dokonywanych na podstawie zestawień poniesionych wydatków jako wysokie.

Prawidłowość transakcji

10.12. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 10.1**. Trybunał stwierdził, że 14 % płatności (11 na 80) było obciążonych 13 błędami. 46 % tych błędów (6 na 13) dotyczyło kwalifikowalności deklarowanych wydatków. Ustalony przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędów wynosi nieco powyżej 2 %. Większość z tych błędów związana była z projektami finansowanymi w Szóstym programie ramowym badań i rozwoju technologicznego (6. PR). Wynik ten potwierdza ocenę ryzyka przedstawioną w pkt 10.11 i jest poparty ustaleniami przeprowadzonych przez Komisję kontroli ex post ⁽⁵⁾, wnioskiem Trybunału zawartym w rozdziale 10 sprawozdania rocznego za 2007 r. oraz wynikami kontroli przeprowadzonych przez Trybunał, przedstawionymi w rozdziale 7.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.10. Zdaniem Komisji klauzula intencyjna zawarta w nocie przewodniej do pisma interpretacyjnego z dnia 17 listopada 1994 r. nie ogranicza uprawnień Trybunału do kontynuowania kontroli, zgodnie z postanowieniami Traktatu. Komisja skontaktuje się z OECD w celu zapewnienia, by uprawnienia kontrolne Trybunału nie były ograniczane.

10.11. Ryzyko zawyżania kosztów przez beneficjentów wynika w dużej mierze z wewnętrznej złożoności mechanizmów finansowania przewidzianych w odnośnych ramach prawnych, opartych na zwrocie rzeczywiście poniesionych kosztów. Złożoność ta ogranicza również zakres kontroli dokumentacji, jakie można przeprowadzić przed dokonaniem zwrotu wydatków.

Większość błędów dotyczy nieprawidłowego zadeklarowania kosztów związanych z personelem i kosztów ogólnych. Komisja nie może wykryć tych błędów przed dokonaniem płatności, zatem wprowadziła strategię kontroli i opracowała kontrole ex post. Podjęte działania naprawcze mają na celu ograniczenie poziomu błędów. Rozpoczęto dalsze działania naprawcze względem 7PR, w szczególności dotyczące certyfikacji kontroli. Komisja odzyskuje wszelkie kwoty nadpłacone na rzecz objętych kontrolą beneficjentów.

10.12. Komisja nie zgadza się z danymi Trybunału dotyczącymi dwóch przypadków, w których prace zostały wykonane, wyniki tych prac zaakceptowane, a koszty poniesione, co uzasadnia częściowy zwrot wydatków. Jednakże Trybunał na podstawie własnej interpretacji porozumień umownych w tych dwóch przypadkach uznał większość zadeklarowanych kosztów za niekwalifikowalne. Przy uwzględnieniu przeprowadzonej przez Komisję oceny poziomu błędów dla tych dwóch przypadków ogólny poziom błędów dla tego obszaru polityki obniżyłby się poniżej 2 %.

⁽⁴⁾ Umowa o dotację dotyczy wsparcia Wspólnoty na rzecz projektu: Lepsze stanowienie prawa w Europie i OECD – ocena zdolności w zakresie stanowienia prawa w 15 państwach członkowskich.

⁽⁵⁾ Zob. zastrzeżenie dotyczące poziomu błędów resztowych w odniesieniu do dokładności zestawień poniesionych wydatków w ramach dotacji z 6. PR, zawarte w oświadczeniu subdelegowanego urzędnika zatwierdzającego w sprawozdaniu rocznym z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu za 2008 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.13. Jak wynika z **1.3** w **załączniku 10.1**, najbardziej prawdopodobny poziom błędów dla tej grupy polityk jest w znacznym stopniu spowodowany błędami stwierdzonymi w płatnościach dokonanych w ramach 6. PR. Większość błędów dotyczy zwrotu przez Komisję zawyżonych kosztów kwalifikowalnych, zadeklarowanych przez beneficjentów w zestawieniach poniesionych wydatków. Wykryte błędy związane były:

- z nieadekwatną lub brakującą dokumentacją na poparcie zadeklarowanych we wnioskach kosztów (np. brak faktury),
- ze stosowaniem kwot zabudżetowanych lub średnich kosztów, co było niezgodne z zawartym w umowie wymogiem stosowania kosztów rzeczywistych,
- z deklarowaniem wydatków poniesionych poza okresem kwalifikowalności,
- ze zgłaszaniem różnych niekwalifikowalnych kosztów (np. kosztów poniesionych przez strony trzecie) lub nieponiesionych faktycznie kosztów;
- z nieprawidłowym naliczeniem ostatecznej kwoty dotacji przez Komisję.

10.14. 38 % błędów (5 na 13) (wszystkie sklasyfikowane jako „inny problem dotyczący zgodności”) dotyczyło obszaru polityki 20 – „Handel” i było spowodowanych brakiem dokumentów stanowiących część procedur przetargowych. Powinno to być wykryte przez systemy nadzoru i kontroli Komisji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.13. Ocena Trybunału opiera się na kontroli 80 transakcji, w których wykryto tylko pięć kwantyfikowalnych błędów w płatnościach w ramach 6PR. Ponadto 6PR stanowi tylko 8 % płatności (zob. tabela 10.2 – Podstawowe programy w grupie polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe”). Wszystkie ustalenia dotyczące wydatków w ramach 6PR są podobne do ustaleń w rozdziale 7.

Komisja podejmuje niezbędne działania w celu odzyskania kwot środków związanych z kosztami niekwalifikowalnymi.

- Komisja zgadza się, że nie zawsze była dostępna dokumentacja potwierdzająca. Niemniej jednak uznaje, że błędy mają mniejsze skutki finansowe niż uznał Trybunał. Mimo iż niektóre koszty nie zostały w pełni poparte formalną dokumentacją, prace zostały przeprowadzone oraz istnieją dowody płatności.
- Komisja zgadza się z tym ustaleniem, które dotyczy szczególnego ryzyka wymienionego przez Trybunał w pkt 10.11. Komisja wprowadziła w życie kompleksową strategię kontroli ex post, mającą na celu znaczne ograniczenie poziomu błędów.
- Komisja zgadza się z tym ustaleniem, które dotyczy szczególnego ryzyka wymienionego przez Trybunał w pkt 10.11. Komisja wprowadziła w życie kompleksową strategię kontroli ex post, mającą na celu znaczne ograniczenie poziomu błędów.
- W dwóch z projektów, w których wykryto błędy, beneficjentami dotacji UE były MŚP o złożonej strukturze prawnej. Mimo iż nie dysponowano żadnymi umowami o pracę, okazano dowody świadczące o stosunkach umownych między beneficjentem a osobami przeprowadzającymi prace.
- Obowiązujące w Komisji środki kontroli zaplanowano w taki sposób, aby unikać tego typu sytuacji.

10.14. Komisja przyjmuje ustalenia Trybunału, lecz chciałaby zwrócić uwagę na to, że większość wykrytych przez Trybunał błędów dotyczy procedur przetargowych, które miały miejsce w 2004 lub 2005 r.

Od tamtego czasu procedury kontrolne zostały znacząco zaostrzone, zatem Komisja nie spodziewa się, by tego typu błędy mogły wystąpić ponownie. Tę pozytywną ocenę potwierdza niedawna kontrola procedur przetargowych w DG ds. Handlu przeprowadzona przez jednostkę audytu wewnętrznego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Skuteczność systemów

10.15. Komisja posiada różne mechanizmy kontrolne mające na celu ograniczenie ryzyka dokonywania nieprawidłowych płatności. Najważniejsze z nich to:

- kontrole *ex ante* w zakresie wniosków o płatności,
- certyfikacja kontroli zestawień wydatków poniesionych w ramach projektu, oraz
- kontrole *ex post* następujące po płatnościach okresowych lub końcowych, przeprowadzane na próbie beneficjentów.

10.16. Zestawienie wyników dokonanej przez Trybunał oceny skuteczności systemów nadzoru i kontroli przedstawiono w **załączniku 10.1, część 2**. Ocena koncentruje się na trzech obszarach polityki, które stanowią niemal wszystkie objęte próbą płatności w 2008 r.

10.16. Komisja stwierdza, że kontrole płatności *ex ante* są skuteczne. Słabe punkty dostrzeżone przez Trybunał, dotyczące zaznaczania odpowiednich pól na listach kontrolnych, nie mają znaczącego wpływu na skuteczność systemów nadzoru i kontroli (zob. również pkt 10.19).

Kontrole *ex ante* dokumentacji w zakresie wniosków o płatności

10.17. Celem kontroli *ex ante* dokumentacji jest sprawdzenie, czy działanie jest legalne, prawidłowe i zgodne z zasadą należytego zarządzania finansami. Ich celem jest również upewnienie się przed dokonaniem płatności, czy wszystkie zadania zostały przeprowadzone poprawnie i zgodnie z wymogami zamówienia lub umowy o dotację.

10.18. Trybunał dokonał oceny obiegu środków finansowych w dyrekcjach generalnych odpowiedzialnych za realizację działań w obszarach polityki: 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe”, 02 – „Przedsiębiorstwa” oraz 20 – „Handel” ⁽⁶⁾. Skontrolowano konsekwentne stosowanie obiegu środków finansowych oraz odpowiednie prowadzenie kontroli *ex ante* dokumentacji w odniesieniu do wszystkich płatności wybranych dla tych trzech dyrekcji generalnych z próby 80 płatności, o których mowa w pkt 10.7. Dodatkową próbę 120 płatności wykorzystano do oceny skuteczności funkcjonowania kontroli *ex ante* w odniesieniu do trzech programów zarządzanych przez DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu ⁽⁷⁾ oraz w odniesieniu do 30 płatności dokonanych przez DG ds. Handlu.

⁽⁶⁾ Kontrola ograniczona była do dwóch dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za największe obszary polityki oraz do jednej dyrekcji odpowiedzialnej za małe obszary polityki.

⁽⁷⁾ Trzy programy, którymi zarządzała DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, to: dotacje w ramach 6. PR, sieci przedsiębiorstw finansowane w ramach MAP oraz dotacje na standaryzację i dostosowywanie prawodawstwa.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.19. Trybunał stwierdził, że w przypadku obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa” wykorzystywano listy kontrolne i arkusze kalkulacyjne, mające na celu m.in. wykrywanie błędów w zestawieniach poniesionych wydatków i zapobieganie im. Odnotowano jednak następujące uchybienia:

- nie zawsze udzielano wystarczająco szczegółowych informacji dotyczących kontroli przeprowadzonych przez kontrolerów weryfikujących *ex ante* ⁽⁸⁾,

- listy kontrolne wykorzystywane do przeglądu przedstawianych przez beneficjentów poświadczeń z kontroli zewnętrznej nie zawierały streszczenia prac wykonywanych przy każdym zbadanym poświadczeniu, oraz

10.19. Komisja jest przekonana, że obowiązujące systemy kontroli są opłacalne i proporcjonalne, a listy kontrolne są niezbędnym narzędziem przetwarzania transakcji. Dostrzeżone słabe punkty nie mają żadnego wpływu na konsekwentne stosowanie obiegu środków finansowych oraz odpowiednie prowadzenie kontroli dokumentacji *ex ante*.

Lista kontrolna nie jest celem samym w sobie. Głównym celem list kontrolnych jest uzyskanie pewności, że przeprowadzone zostały wszystkie niezbędne kontrole.

- Wszystkie kontrole są proporcjonalne i adekwatne pod względem legalności i prawidłowości transakcji. Ocena Trybunału dotyczy: (i) list kontrolnych, na których drugi kontroler weryfikujący złożył jedynie podpis, lecz nie zaznaczył poszczególnych pól; oraz (ii) pięciu przypadków, w których Trybunał uznał, że pola zostały błędnie zaznaczone. Komisja stwierdza, że żadne z tych ustaleń nie ma znaczącego wpływu na skuteczność systemów nadzoru i kontroli. W szczególności:

- opracowanie list kontrolnych należy do obowiązków subdelegowanego urzędnika zatwierdzającego. Podpis kontrolera weryfikującego potwierdza, że przeprowadzono kontrole. Wprowadzenie list kontrolnych, na których kontrole są potwierdzane poprzez zaznaczenie odpowiednich pól lub złożenie podpisu, nie ma wpływu na skuteczność kontroli *ex ante*;
- w niektórych przypadkach pola na listach kontrolnych mogą być nieprawidłowo zaznaczone, lecz nie ma dowodów, że – poza tą formalnością bez skutków finansowych – kontrole nie były przeprowadzane prawidłowo.

W nawiązaniu do powyższych spostrzeżeń zastosowano przypomnienie do całego personelu biorącego udział w tych procesach pracy, aby zagwarantować czytelne wypełnianie wszystkich list kontrolnych po przeprowadzeniu kontroli.

- Poświadczenia z kontroli dla każdego partnera objętego umową są już uwzględnione w aktach do weryfikacji *ex ante*. Lista kontrolna wykorzystywana do przeglądu poświadczeń z kontroli zawiera podsumowanie przeprowadzonych weryfikacji.

Wprowadzenie list kontrolnych odpowiadających występującemu poziomowi ryzyka należy do zadań subdelegowanego urzędnika zatwierdzającego. Komisja uważa, że nieopłacalne jest utrzymywanie osobnej listy kontrolnej dla każdego pojedynczego poświadczenia z kontroli.

⁽⁸⁾ Przykładowo w przypadku płatności w ramach standaryzacji i dostosowywania prawodawstwa wykorzystana lista kontrolna nie zawierała śladu prac przeprowadzonych przez kontrolera weryfikującego *ex ante*, a w przypadku płatności w ramach 6. PR kontrole oznaczono jako przeprowadzone, mimo iż na podstawie dostępnej dokumentacji stwierdzono, że nie mogły one zostać przeprowadzone.

UWAGI TRYBUNAŁU

— stwierdzono dwa przypadki niewystarczającej kontroli *ex ante* przeprowadzonej w odniesieniu do transferu środków do jednej z agencji UE, co doprowadziło do korekt finansowych na późniejszym etapie.

10.20. Trybunał stwierdził również, że 30 % płatności w ramach dwóch programów⁽⁹⁾ nie zostało dokonanych w terminie określonym w przepisach wykonawczych. W przypadku trzeciego zbadanego programu nie odnotowano opóźnień.

10.21. W odniesieniu do dotacji i płatności dokonanych w obszarach polityki 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe” oraz 20 – „Handel” nie stwierdzono znaczących uchybień w funkcjonowaniu kontroli *ex ante* dokumentacji.

Certyfikacja kontroli zestawień wydatków poniesionych w ramach projektu

10.22. Art. 180 przepisów wykonawczych wymaga⁽¹⁰⁾ sporządzenia przez zatwierdzonego audytora poświadczenia w zakresie dokładności, wystąpienia i kwalifikowalności zadeklarowanych kosztów w odniesieniu do zestawień poniesionych wydatków przekraczających pewien próg finansowy. Tego typu poświadczenia z kontroli są dla Komisji kluczowym mechanizmem kontrolnym w odniesieniu do projektów finansowanych w ramach obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa”.

⁽⁹⁾ Te dwa programy to 6. PR oraz standaryzacja i dostosowywanie prawodawstwa.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 1).

ODPOWIEDZI KOMISJI

— Obowiązujące w Komisji środki kontroli zaplanowano w taki sposób, aby unikać tego typu sytuacji w najwyższym możliwym stopniu.

W jednym z tych dwóch przypadków błąd został wykryty natychmiast po płatności, co pokazuje, że obowiązują już wystarczające kontrole zapewniające odpowiednie środowisko kontrolne. Działania naprawcze zostały podjęte przed rozpoczęciem analizy akt przez Trybunał. Nie było przy tym ryzyka finansowego, ponieważ były to płatności w ramach prefinansowania, a agencje UE zwracają corocznie wszelkie otrzymane kwoty przekraczające ich wydatki.

10.20. Komisja znacząco skróciła opóźnienia w płatnościach oraz nadal stara się jeszcze bardziej ograniczyć te opóźnienia. Płatności w próbie, do której odnosi się Trybunał, zostały dokonane przez DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, która ponownie odnotowała znaczną poprawę w pierwszej połowie 2009 r. (zaledwie 6 % opóźnionych płatności) w porównaniu z wynikami z 2008 r. (13 % opóźnionych płatności) i 2007 r. (34 % opóźnionych płatności). Wynik ten możliwy był do uzyskania dopiero po wprowadzeniu szerokiego spektrum środków, w tym bardziej zrozumiałych i w pełni poprawionych procedur, skutecznych kontroli *ex ante* i uproszczenia przebiegu procesów pracy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.23. W przypadku płatności skontrolowanych na poziomie beneficjenta, w odniesieniu do których sporządzono poświadczenie, Trybunał dokonał porównania wyników własnych kontroli z poświadczeniami. W 71 % przypadków (5 na 7), w odniesieniu do których zatwierdzony audytor wydał opinię bez zastrzeżeń, Trybunał stwierdził błędy kwantyfikowalne⁽¹¹⁾. Większość tych projektów finansowana była w ramach 6. PR. Ustalenie to jest spójne z wynikami kontroli z poprzedniego roku⁽¹²⁾ oraz z wynikami przedstawionymi w rozdziale 7. Świadczy to o tym, że poświadczenia z kontroli są tylko częściowo wiarygodne.

Kontrole ex post

10.24. Głównie z powodu dużej liczby płatności dyrekcje generalne odpowiedzialne za prowadzenie działań w obszarach: 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe” oraz 02 – „Przedsiębiorstwa” wprowadziły mechanizmy kontroli ex post.

10.25. W odniesieniu do obszaru polityki 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe” Trybunał stwierdził, że nie opracowano planu prac dotyczących kontroli ex post na 2008 r. Większość zasobów przeznaczonych na kontrole ex post poświęcono na tylko jedną konkretną kontrolę, niemniej jednak istotną, co spowodowało opóźnienia w realizacji innych kontroli.

10.23. Komisja podziela obawy Trybunału dotyczące prawidłowości poświadczeń z kontroli 6PR, które nie dają w pełni dodatkowej pewności, której pierwotnie oczekiwano, co do legalności i prawidłowości deklaracji kosztów. Jest jednak jasne, że instrument ten w znaczącym stopniu przyczynił się do zapobiegania błędom i ich wczesnego poprawiania, co doprowadziło do znacznego obniżenia poziomu błędów w 6PR w porównaniu z 5PR.

10.24. Jeśli chodzi o dyrekcję generalną odpowiedzialną za prowadzenie działań w obszarze polityki 02 – „Przedsiębiorstwa”, wprowadzono funkcje kontroli ex post, gdyż są one koniecznym elementem zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, jeśli znaczna część wydatków opiera się na dotacjach w dziedzinie badań naukowych.

10.25. Część zaległości zlikwidowano w 2008 r., a reszta powinna zostać zlikwidowana w 2009 r.

Skorygowany program prac zatwierdzony przez Grupę Zarządzającą ds. Kontroli Wewnętrznej w DG ECFIN w lipcu 2007 r. zawiera ustalone priorytety na przyszłość. Pierwszy z nich to kontrole dotyczące dodatkowych wymogów w ramach systemu poręczeń dla MŚP w przypadku znacznych kwot. W skorygowanym programie prac podkreślono kwestię niepewności co do ram czasowych kontroli.

Na koniec 2007 r. te najbardziej priorytetowe kontrole były nadal niezrealizowane z różnych przyczyn związanych ze złożonością przedmiotowych zagadnień. A zatem, ponieważ priorytety ustalone w lipcu 2007 r. były nadal aktualne, uzgodniona strategia polegała na dokończeniu programu z 2007 r.

Jeśli chodzi o opóźnienia, kontrola, o której wspomina Trybunał, była niezmiernie ważna i doprowadziła do znaczących usprawnień w zintegrowanej strukturze kontroli dla kolejnego programu.

Dodatkowe prace kontrolne zostały przeprowadzone w odniesieniu do badań dotyczących przedsiębiorstw i konsumentów oraz programu PRINCE.

⁽¹¹⁾ Błędy związane były z nieprawidłowym wyliczeniem kosztów kwalifikowalnych (np. związanych z zadeklarowanymi kosztami osobowymi) oraz kosztów niekwalifikowalnych (np. wydatki nieoparte fakturami). Błędy te powinny być zostać wykryte przez zatwierdzonych audytorów.

⁽¹²⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 10.27–10.30 (Dz.U. C 286 z 10.11.2008).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.26. W odniesieniu do obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa” podstawą systemu nadzoru i kontroli wydatków na badania naukowe jest program kontroli finansowych *ex post* (tj. po dokonaniu zwrotu kosztów) na poziomie beneficjentów. Kontrole prowadzone są przez kontrolerów Komisji i zewnętrzne firmy audytorskie pod nadzorem Komisji. Celem kontroli *ex post* jest wykrywanie i korygowanie błędów, którym nie zapobieżono lub których nie wykryto podczas wcześniejszych kontroli. Ustalenia Trybunału dotyczące kontroli *ex post* w zakresie projektów finansowanych w ramach 6. PR przedstawiono w pkt 7.28–7.34 w rozdziale 7.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

10.27. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że z wyjątkiem płatności dokonywanych w odniesieniu do Szóstego programu ramowego badań i rozwoju technologicznego (6. PR) ⁽¹³⁾, w płatnościach za rok zakończony dnia 31 grudnia 2008 r. w ramach grupy polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe” nie występuje istotny poziom błędów.

10.28. Trybunał zbadał trzysystemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe”. Dwa z tych systemów zostały uznane za skuteczne, natomiast jeden oceniono jako jedynie częściowo skuteczny ⁽¹⁴⁾ w zapewnianiu legalności i prawidłowości płatności.

Zalecenia

10.29. Komisja powinna zintensyfikować swoje działania w celu zmniejszenia liczby błędów wynikających z deklarowania niekwalifikowalnych kosztów w przedstawianych przez beneficjentów zestawieniach poniesionych wydatków w szóstym i siódmym programie ramowym badań i rozwoju technologicznego.

10.27. Ponieważ 6PR stanowi tylko 8 % płatności (zob. tabela 10.2 – Podstawowe programy w grupie polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe”), Komisja stwierdza, że ogólny poziom błędów w transakcjach w tym obszarze polityki jest w ujęciu całościowym wolny od istotnych błędów.

Jeśli chodzi o płatności w ramach 6PR, ustalenia i wnioski Trybunału w tym rozdziale są podobne do tych w rozdziale 7.

10.28. Komisja uznaje, że obowiązujące systemy kontroli są wystarczające, a listy kontrolne przyczyniają się do niezbędnej kontroli przetwarzania transakcji. Dostrzeżone słabe punkty nie mają wpływu na konsekwentne stosowanie obiegu środków finansowych oraz odpowiednie prowadzenie kontroli dokumentacji *ex ante*.

10.29. Komisja sprawdzi, jakie dalsze działania można podjąć w celu zmniejszenia liczby błędów, uwzględniając kwestię opłacalności takich działań. Zasadniczo Komisja zgadza się z ogólną potrzebą bardziej dogłębnych działań oraz zwraca się do organów prowadzących o poparcie dostosowań podstawy prawnej, które byłoby niezbędne w tej kwestii w celu przygotowania 8. programu ramowego. Już w 7PR wprowadzono szereg znaczących uproszczeń, a Komisja nadal pracuje nad uproszczeniem systemu zwrotu kosztów.

⁽¹³⁾ Płatności dokonywane w odniesieniu do Szóstego programu ramowego badań i rozwoju technologicznego stanowią niemal 8 % łącznych wydatków operacyjnych w tej grupie polityk.

⁽¹⁴⁾ Związane jest to przede wszystkim z systemami nadzoru i kontroli Szóstego programu ramowego badań i rozwoju technologicznego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.30. Dwie podstawowe przyczyny błędów występujących w zestawieniach poniesionych wydatków to: a) ciągły brak zrozumienia przez beneficjentów zasad kwalifikowalności; oraz b) nieściśle stosowanie tych zasad. W tym zakresie Komisja powinna:

- zwiększyć swoje starania w zakresie informowania, aby poprawić znajomość zasad kwalifikowalności wśród beneficjentów, oraz
- aktywnie rozpowszechniać wśród kontrolerów poświadczających informacje o rodzajach najczęstszych błędów, aby poprawić ich wiedzę w tym zakresie i zwiększyć stopień wiarygodności poświadczeń z kontroli.

10.31. Ponadto Komisja powinna dodatkowo poprawić wykorzystanie swoich systemów nadzoru i kontroli, w szczególności poprzez podniesienie jakości procedur kontroli *ex ante*.

WYNIKI KONTROLI FUNDUSZU GWARANCYJNEGO DLA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

10.32. Celem Funduszu Gwarancyjnego dla Działania Zewnętrznego⁽¹⁵⁾ (Funduszu), który udziela gwarancji na pożyczki dla państw trzecich, jest pokrycie należności wierzycieli Wspólnoty⁽¹⁶⁾ w razie niewywiązania się przez beneficjenta z zobowiązań kredytowych, 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 Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) odpowiada za zarządzanie środkami pieniężnymi.

10.30. Wiele błędów popełnianych przez beneficjentów nie może być wykrytych przez Komisję przed dokonaniem płatności. W celu przezwyciężenia tej sytuacji Komisja wprowadza strategię kontroli *ex post*, aby zapewnić legalność i prawidłowość płatności w perspektywie wieloletniej. Strategia ta opiera się na systemowym wykrywaniu i poprawianiu wszelkich błędów, których nie można było wykryć przed dokonaniem płatności. Osiąga się to dzięki intensyfikacji działań kontrolnych *ex post*, które są zasadniczym elementem strategii kontroli oraz gruntowne odzyskiwanie wszelkich kwot nadpłaconych na rzecz skontrolowanych beneficjentów.

- Podjęte zostaną dalsze działania w celu informowania beneficjentów i kontrolerów poświadczających o wymogach dotyczących wykorzystania rzeczywistych kosztów oraz przedkładania dokumentacji potwierdzającej w celu uzasadnienia kosztów zawartych we wniosku, a także w celu informowania o najczęściej popełnianych błędach.
- W przypadku wykrycia znaczących błędów w poświadczeniach z kontroli kontrolerzy poświadczający są informowani pisemnie o prawidłowych kwotach i metodyce oraz zachęca się ich do uwzględnienia tego przy kolejnych poświadczeniach.

Ponieważ beneficjenci mogą dowolnie wybierać kontrolera poświadczającego, Komisja przypomni beneficjentom pisemnie o potrzebie informowania swoich kontrolerów poświadczających o szczególnych przepisach i zasadach, które regulują kwestię kwalifikowalności kosztów w programach badawczych oraz o informacjach dostępnych na stronie CORDIS na temat najczęściej popełnianych błędów.

10.31. Komisja stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli są wystarczające, opłacalne i skrupulatnie stosowane.

⁽¹⁵⁾ 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. (Dz.U. L 22 z 31.1.2007, s. 1).

⁽¹⁶⁾ Głównie EBI, ale również pożyczki zewnętrzne Euratom oraz pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej WE dla państw trzecich.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.33. Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. łączne środki Funduszu wyniosły 1 091 mln euro w porównaniu z 1 152 mln euro na dzień 31 grudnia 2007 r. Zmniejszenie łącznych środków Funduszu jest związane przede wszystkim z dokonaniem przez Fundusz zwrotu 126 mln euro do budżetu ogólnego. Zwrot ten wynikał z faktu, że na dzień 31 grudnia 2006 r. wartość Funduszu była większa niż kwota docelowa⁽¹⁷⁾. W badanym roku nie odnotowano wezwań do zapłaty z tytułu udzielonych z Funduszu gwarancji.

10.34. Do oceny rocznej rentowności Funduszu EBI i Komisja wykorzystują wskaźnik referencyjny. Stopa zwrotu portfela Funduszu w 2008 r. wyniosła 6,4 % w zestawieniu ze wskaźnikiem zwrotu na poziomie 7,5 %. Według EBI powodem tej relatywnie niższej o 1,1 % rentowności jest to, że instrumenty finansowe objęte wskaźnikiem referencyjnym były mniej dotknięte kryzysem finansowym.

10.35. Trybunał stwierdził uchybienia w kontrolach przeprowadzonych przez DG ECFIN w odniesieniu do ograniczeń inwestycyjnych ustalonych w ramach umowy o zarządzanie. Jednakże w skontrolowanych przypadkach nie miało to wpływu na wyniki kontroli zgodności.

10.36. Ogólnie w ocenie Trybunału zarządzanie Funduszem w 2008 r. odbywało się w sposób zadowalający. Podjęto również stosowne działania w zakresie monitorowania oddziaływania kryzysu finansowego na portfel Funduszu.

10.35. Odpowiednie kontrole zgodności z ograniczeniami inwestycyjnymi określonymi w umowie o zarządzanie były przeprowadzane przez DG ECFIN regularnie. Wykazały one, że inwestycje nie były zgodne z odpowiednimi ograniczeniami inwestycyjnymi określonymi w tej umowie. Po kontroli Trybunału wprowadzono dalszą kontrolę w celu rozszerzenia zgodności nawet do marginalnych kwestii wykraczających poza ograniczania określone w umowie o zarządzanie.

WYNIKI KONTROLI EWWIS W LIKWIDACJI

10.37. Po wygaśnięciu Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali dnia 23 lipca 2002 r. aktywa i pasywa EWWiS zostały przekazane Wspólnocie Europejskiej⁽¹⁸⁾. 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.

⁽¹⁷⁾ Kwota docelowa ustalona jest na poziomie 9 % nierozliczonych pożyczek dla krajów trzecich przyznanych lub gwarantowanych przez Wspólnotę wraz z należnymi odsetkami. Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 89/2007 stanowi, że wszelkie nadwyżki pomiędzy kwotą docelową a wartością aktywów netto Funduszu w roku „n-1” zostają zwrócone do budżetu ogólnego Unii Europejskiej w roku „n+1”.

⁽¹⁸⁾ 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).

UWAGI TRYBUNAŁU

10.38. Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. aktywa EWWiSwL wyniosły ogółem 2 045 mln euro w porównaniu z 2 152 mln euro na dzień 31 grudnia 2007 r. Strata netto w 2008 r. wyniosła 14,8 mln euro w porównaniu z zyskiem netto w wysokości 5,3 mln euro w 2007 r. Strata netto spowodowana była przede wszystkim zmniejszeniem wartości godziwej finansowych instrumentów pochodnych wykorzystywanych do zabezpieczania operacji finansowych EWWiSwL.

10.39. Dochód netto z inwestycji EWWiSwL w 2008 r. wyniósł 56 mln euro. Zostanie on udostępniony budżetowi Wspólnoty na finansowanie badań w ramach projektów w sektorze węgla i stali. Trybunał ustalił, że na dzień 31 grudnia 2008 r. niewykorzystane dostępne środki budżetowe na finansowanie badań w sektorze węgla i stali skumulowały się do wysokości 235 mln euro ⁽¹⁹⁾.

10.40. Rentowność portfela EWWiSwL za 2008 r. wyniosła 5,4 %, podczas gdy wskaźnik referencyjny zwrotu dla EWWiSwL wyniósł 7,4 %. Relatywnie niższa o 2 % rentowność była przede wszystkim spowodowana niższą stopą zwrotu z obligacji nowych państw członkowskich UE, które nie były objęte wskaźnikiem.

10.41. Zamykanie operacji finansowych EWWiSwL postępuje zgodnie z właściwymi przepisami prawa, w tym z wieloletnimi wytycznymi finansowymi. Trybunał ustalił, że podjęto stosowne działania w zakresie monitorowania oddziaływania kryzysu finansowego na aktywa EWWiSwL.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z POPRZEDNIMI UWAGAMI

10.42. Zob. załącznik 10.2.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.38. Strata netto z instrumentów pochodnych dotyczy głównie straty księgowej na transakcjach swapów walutowych (EUR/GBP), których celem było zabezpieczenie pozycji walutowej otwartej przez EWWiS ponad 19 lat temu w związku z pożyczką. Przedmiotowa umowa typu swap wygasła w dniu 13 marca 2009 r., a na tej operacji zabezpieczającej nie poniesiono żadnej rzeczywistej straty. W księgach EWWiSwL nie ma innych transakcji typu swap.

10.39. Program badawczy finansowany z Funduszu Badawczego Węgla i Stali (RFCS) Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych przeznaczony jest wyłącznie na badania naukowe – poza programem ramowym – w sektorach związanych z przemysłem węgla i stali, zgodnie z jego podstawą prawną (protokołem załączonym do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i aktami przyjętymi później na jego podstawie). Kwota 235 mln EUR obejmuje:

- z jednej strony, przydzielone środki na 2010 r. (56 mln EUR) i środki na 2009 r. jeszcze niezaangażowane, oraz
- z drugiej strony, pozostałe kwoty dotyczące umów podpisanych od 2003 r. (początek programu badawczego RFCS), dla których nie zakończono jeszcze rozliczenia rachunków.

10.40. W portfelu EWWiSwL część środków regularnie inwestowana jest w papiery wartościowe emitowane przez nowe państwa członkowskie, w celu zwiększenia stopnia dywersyfikacji portfela oraz uzyskania dodatkowych dochodów w dłuższej perspektywie.

Kryzys finansowy (który rozpoczął się w lipcu 2007 r. i rozwinął się w 2008 r.) wywołał proces ucieczki w kierunku jakości/płynności, który był głównym motorem względnie dobrych wyników w tym okresie. W trakcie tego procesu papiery wartościowe emitowane przez nowe państwa członkowskie (postrzegane przez rynek jako mniej płynne i mniej bezpieczne niż emitowane przez „głównych” emitentów, takich jak Niemcy czy Francja) ucierpiały dużo bardziej.

Jednakże w przypadku portfela EWWiSwL, mimo kryzysu finansowego, odnotowano względnie dobre wyniki, jeśli chodzi o zwrot w ujęciu bezwzględnym, a mianowicie trzeci w historii wynik w ujęciu bezwzględnym od czasu wprowadzenia pomiaru wyników: wzrost o 5,4 %, wyższy wynik odnotowano jedynie w 2002 r. (wzrost o 6,3 %) i 2004 r. (wzrost o 5,8 %).

⁽¹⁹⁾ Łącznie ze środkami przydzielonymi na 2009 r. w wysokości 52 mln euro oraz na 2010 r. w wysokości 54 mln euro.

ZAŁĄCZNIK 10.1

CZĘŚĆ 1: GŁÓWNE CECHY BADANIA PRÓBY TRANSAKCJI

1.1 — Liczebność próby

Rok	Liczba zbadanych transakcji
2008	80
2007	55

1.2 — Struktura próby

Odsetek zbadanych transakcji	2008						2007
	Sprawy gospodarcze i finansowe	Przedsiębiorstwa	Konkurencja	Rynek wewnętrzny	Handel	Ogółem	
Płatności końcowe/okresowe	35 %	16 %	1 %	0 %	4 %	56 %	72 %
Zaliczki	0 %	44 %	0 %	0 %	0 %	44 %	27 %
Ogółem	35 %	60 %	1 %	0 %	4 %	100 %	100 %

1.3 – Częstość i szacowany wpływ błędów

Błędy	2008			2007
	Sprawy gospodarcze i finansowe, handel, konkurencja oraz rynek wewnętrzny	Przedsiębiorstwa	Ogółem	
Częstość transakcji, w których wystąpiły błędy	9 % {3}	17 % {8}	14 % {11}	7 % {4}
Częstość występowania błędów, które są kwantyfikowalne	0 % {0}	88 % {7}	54 % {7}	43 % {3}
Wpływ błędów kwantyfikowalnych: Najbardziej prawdopodobny poziom błędu mieści się w przedziale (*)	nd.	między 2 % a 5 %	między 2 % a 5 % (**)	poniżej 2 %

(*) Trybunał wyróżnia trzy przedziały najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu: poniżej 2 %, między 2 % a 5 %, powyżej 5 %.

(**) Na Szósty program ramowy badań i rozwoju technologicznego (6. PR) przypada nieproporcjonalnie duża część ogólnego poziomu błędu (zob. pkt 10.27).
W klamrach { } podano bezwzględną liczbę transakcji.

1.4 — Rodzaje błędów w próbie

Odsetek i liczba błędów w zbadanych transakcjach według ich rodzaju	2008						2007	
	Sprawy gospodarcze i finansowe, handel, konkurencja oraz rynek wewnętrzny		Przedsiębiorstwa		Ogółem			
Błędy kwalifikowalności	0 %	0	75 %	6	46 %	6	29 %	2
Błędy wystąpienia	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0
Błędy dokładności	0 %	0	12,5 %	1	8 %	1	29 %	2
Inne błędy	100 %	5	12,5 %	1	46 %	6	42 %	3
Ogółem	100 %	5	100 %	8	100 %	13	100 %	7

CZĘŚĆ 2: OGÓLNA OCENA SYSTEMÓW NADZORU I KONTROLI

2.1 — Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej (Komisja)			Ocena ogólna
	Kontrole <i>ex ante</i>	Certyfikacja kontroli	Kontrole finansowe <i>ex post</i>	
Płatności w ramach obszaru polityki 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe”		nd.		
Płatności w ramach obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa”			nd.	
Płatności w ramach obszaru polityki 20 – „Handel”		nd.	nd.	

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
nd.	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
1. Operacje związane z kapitałem podwyższonego ryzyka – udostępnienie kapitału podwyższonego ryzyka za pomocą funduszy inwestycyjnych			
Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że fundusze inwestycyjne zawarte w portfelu operacji związanych z kapitałem podwyższonego ryzyka nie odpowiadały w pełni wymogom rozporządzenia MEDA, gdyż: — portfel zawierał fundusze inwestycyjne znajdujące się poza terytorium UE, — fundusze inwestycyjne dokonały inwestycji w miejscach spoza listy kwalifikowalnych terytoriów i krajów partnerskich. Stało się tak przede wszystkim ze względu na fakt, że zasady inwestycyjne tych funduszy nie obejmowały koniecznych ograniczeń inwestycyjnych. Ponadto nie było procedury kontroli w odniesieniu do inwestycji krzyżowych między funduszami. Dlatego też trudno było stwierdzić, czy zachowane zostały ogólne pułapy. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 11.8 i 11.9).	Od 2003 r. Komisja, na etapie zatwierdzania, zapewnia monitorowanie zawartych w rozporządzeniu MEDA przepisów dotyczących kwalifikowalności w zakresie położenia geograficznego zarówno funduszy inwestycyjnych, jak i obszaru docelowego tych funduszy. Komisja interweniuje również w momencie zatwierdzania w sytuacji, w której uważa ona, że inwestycje krzyżowe mogłyby stać się problematyczne. Za lata 2007 i 2008 Komisja otrzymała również od Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) sprawozdania roczne w sprawie operacji związanych z kapitałem podwyższonego ryzyka obejmujące informacje na temat faktycznie dokonanych inwestycji.	Prowadzone przez Komisję kontrole monitorujące na etapie zatwierdzania funduszu inwestycyjnego zostały znacznie usprawnione, jednak w dalszym ciągu należy poprawić monitoring położenia geograficznego oraz inwestycji krzyżowych podczas funkcjonowania funduszy. Ponadto sprawozdania roczne przedstawiane przez EBI nie zawierają szczegółowych informacji na temat inwestycji finansowanych z pożyczek globalnych. Dlatego też Komisja nie jest w stanie sprawdzić przestrzegania tych przepisów w odniesieniu do pożyczek globalnych.	Dzięki nowej negocjowanej obecnie umowie ramowej między EBI a Komisją informacje operacyjne i rachunkowe przekazywane przez EBI pozwolą na lepsze monitorowanie lokalizacji geograficznej i wzajemnych inwestycji w okresie funkcjonowania funduszy. System ten będzie obejmował informacje dotyczące globalnych pożyczek.
2. Operacje związane z kapitałem podwyższonego ryzyka – uchybienia w wycenie operacji związanych z kapitałem podwyższonego ryzyka			
Operacje związane z kapitałem podwyższonego ryzyka wyceniane są przez Komisję po kosztach historycznych pomniejszonych o wszelkie odpisy z tytułu utraty wartości. Odpisy z tytułu utraty wartości opierają się na tymczasowych lub ostatecznych odpisach. Metoda ta nie była konsekwentnie stosowana. Trybunał wykrył kilka przypadków, w których EBI dysponował wstępnymi szacunkami utraty wartości, lecz nie powiadomił o nich Komisji. Świadczy to o tym, że umowa między Komisją a EBI powinna zostać uaktualniona w taki sposób, aby Komisja na jej podstawie otrzymywała wszystkie istotne informacje w odpowiednim czasie, umożliwiającym Komisji wzięcie ich pod uwagę przy stosowaniu obowiązujących ją zasad rachunkowości. Ponadto Komisja powinna w sposób bardziej aktywny	W odpowiedzi Komisji na uwagę Trybunału stwierdzono, że EBI i Komisja śledzą rozwój wypadków i wspólnie dokonują oceny sytuacji, szukając najlepszego rozwiązania pod względem kosztów w stosunku do osiągniętych korzyści. Na pierwszy kwartał 2009 r. Komisja i EBI nadal dokonują oceny sytuacji i próbują znaleźć korzystne rozwiązanie.	Trybunał stwierdził, że nie poczyniono postępów. Komisja powinna starać się rozwiązać tę kwestię przed zamknięciem roku budżetowego 2009.	Wymóg Komisji zostanie zawarty w nowej umowie ramowej.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
nadzorować realizację tej umowy, a nie – jak to się dzieje obecnie – całkowicie polegać na informacjach przekazanych jej przez EBI. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 11.11).			
3. Zobowiązania w zakresie sprawozdawczości wobec władz budżetowych			
Od uruchomienia programu MEDA w 1996 r. Komisja zobowiązana jest przedkładać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie roczne zawierające informacje na temat działań finansowanych w danym roku (art. 15 rozporządzenia MEDA). Choć Komisja opublikowała ogólne sprawozdanie roczne dotyczące współpracy na rzecz rozwoju, sprawozdanie to nie dostarcza wyczerpujących informacji na temat postępów, jakie osiągnięto dzięki wykorzystaniu instrumentów finansowych. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 11.14).	Komisja nadal publikowała ogólne sprawozdanie roczne dotyczące współpracy na rzecz rozwoju, a nie specjalne sprawozdania dotyczące poszczególnych podstaw prawnych.	Poziom informacji na temat programu MEDA w przedstawionych ogólnych sprawozdaniach rocznych jest dosyć zróżnicowany. Trybunał uważa, że Komisja powinna była przedstawić wyczerpujące informacje w sprawozdaniach rocznych zgodnie z wymogami rozporządzenia MEDA).	W 2001 r. biuro EuropeAid postanowiło sporządzić sprawozdanie ogólne zamiast sprawozdania specjalnego dla każdej podstawy prawnej. Decyzję tę podjęło w celu lepszego wykorzystania ograniczonych zasobów kadrowych biura. W kolejnych latach biuro EuropeAid uwzględniło przy sporządzaniu tego sprawozdania uwagi władzy budżetowej.

ROZDZIAŁ 11

Wydatki administracyjne i inne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	11.1–11.5
Prawidłowość transakcji	11.6
Zgodność systemów z rozporządzeniem finansowym	11.7
Uwagi szczegółowe	11.8–11.19
Parlament	11.9
Rada	11.10
Komisja	11.11–11.13
Trybunał Sprawiedliwości	11.14
Trybunał Obrachunkowy	11.15
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	11.16
Komitet Regionów	11.17
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	11.18
Europejski Inspektor Ochrony Danych	11.19
Wnioski	11.20–11.21
Agencje Unii Europejskiej	11.22–11.23
Szkoły Europejskie	11.24–11.25

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

11.1 W niniejszym rozdziale przedstawiono szczegółową ocenę Trybunału dotyczącą wydatków administracyjnych instytucji. **Tabela 11.1** zawiera szczegółowe informacje na temat objętych kontrolą instytucji, płatności według roku budżetowego oraz trybu zarządzania budżetem.

Tabela 11.1 — Podział płatności w omawianym obszarze polityki

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2008	Tryb zarządzania budżetem
24–27 i 29	Wydatki administracyjne i inne	Parlament Europejski	1 489	Bezpośrednie scentralizowane
		Rada	618	Bezpośrednie scentralizowane
		Komisja	5 867	Bezpośrednie scentralizowane
		Trybunał Sprawiedliwości	288	Bezpośrednie scentralizowane
		Trybunał Obrachunkowy	116	Bezpośrednie scentralizowane
		Komitet Ekonomiczno-Społeczny	114	Bezpośrednie scentralizowane
		Komitet Regionów	79	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	8	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Inspektor Ochrony Danych	4	Wydatki administracyjne ogółem
		Wydatki operacyjne ogółem		
Wydatki operacyjne ogółem			<u>0</u>	
Płatności za rok ogółem			<u><u>8 583</u></u>	
Zobowiązania za rok ogółem			8 826	

11.2. Wydatki administracyjne obejmują przede wszystkim wydatki na zasoby ludzkie, budynki, wyposażenie, energię, komunikację i technologie informacyjne. Niniejszy rozdział dotyczy również wydatków ujętych w budżecie ogólnym jako wydatki operacyjne, mimo iż ich przeznaczenie i cel są w większości przypadków związane z funkcjonowaniem administracji Komisji, a nie z realizacją polityki ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Wydatki te obejmują następujące tytuły budżetu ogólnego: tytuł 24 („Zwalczanie nadużyć finansowych”), tytuł 25 („Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne”), tytuł 26 („Administracja Komisji”), tytuł 27 („Budżet”) i tytuł 29 („Statystyka”). Niektóre z tych tytułów obejmują również wydatki operacyjne. Tytuł 27 obejmuje w 2008 r. kwotę 200 mln euro w pozycji „Tymczasowa i zryczałtowana rekompensata dla nowych państw członkowskich”.

UWAGI TRYBUNAŁU

11.3. Badaniu poddano próbę 57 transakcji dobranych losowo spośród wszystkich wydatków administracyjnych określonych w pkt 11.2 (zob. również **1.1** w **załączniku 11.1**). Ponadto Trybunał ocenił zgodność stosowanych przez poszczególne instytucje systemów nadzoru i kontroli z wymogami rozporządzenia finansowego. Trybunał przeprowadził również kontrole w zakresie wybranych tematów ⁽²⁾.

11.4. Trybunał Obrachunkowy jest kontrolowany przez niezależną zewnętrzną firmę audytorską ⁽³⁾ która sporządziła sprawozdanie poświadczające w zakresie legalności i prawidłowości wykorzystania zasobów Trybunału oraz procedur kontroli obowiązujących w okresie od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. (zob. pkt 11.15).

11.5. W niniejszym rozdziale przedstawiono również informacje dotyczące wyników przeprowadzonych przez Trybunał kontroli agencji Unii Europejskiej oraz innych organów zdecentralizowanych, a także Szkół Europejskich.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

11.6. Kontrola próby 57 transakcji wykazała, że w transakcjach nie występuje istotny poziom błędu.

ZGODNOŚĆ SYSTEMÓW Z ROZPORZĄDZENIEM FINANSOWYM

11.7. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola zgodności systemów służących zapewnianiu prawidłowości transakcji z przepisami rozporządzenia finansowego (zob. pkt 11.3) nie wykazała żadnych istotnych uchybień.

⁽²⁾ Wybrane do kontroli tematy objęły: zamówienia publiczne we wszystkich instytucjach poza Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Europejskim Inspektorem Ochrony Danych; zarządzanie zamówieniami w zakresie technologii informacyjnych w Parlamencie, Radzie i Komisji; przedłużanie umów w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i Komitecie Regionów; kary za opóźnienia w płatnościach we wszystkich instytucjach; płatności ze środków przeniesionych w Parlamencie; przenoszenie nabytych praw emerytalnych we wszystkich instytucjach poza Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Europejskim Inspektorem Ochrony Danych.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, sp. z o.o., biegli rewidenci.

UWAGI TRYBUNAŁU

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

11.8. Poniższe uwagi szczegółowe, przedstawione w podziale na instytucje, zostały sformułowane na podstawie przeprowadzonych przez Trybunał kontroli systemów nadzoru i kontroli stosowanych przez poszczególne instytucje, a także w zakresie wybranych kwestii (zob. pkt 11.3). Ustalenia te nie podważają ocen przedstawionych w pkt 11.6 i 11.7.

Parlament

11.9. W grudniu 2007 r. Parlament podpisał umowę dotyczącą urzędzenia pomieszczeń, która stanowiła, że faktury miały być przedstawiane na koniec każdego miesięcznego okresu, na podstawie ukończonych prac. Kontrola tych wydatków wykazała, że faktura z dnia 17 listopada 2008 r. została opatrzona adnotacją „potwierdzona prawidłowość” oraz „dopuszczenie płatności”, podczas gdy faktycznie przedstawiała ona zaliczki na prace jeszcze niewykonane. Łączna kwota nieprawidłowo wypłaconych z góry środków wyniosła 1 547 915 euro.

11.9. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Faktura nr 8101025356 na kwotę 1 547 915,33 EUR została sporządzona i wystawiona w dniu 17 listopada 2008 r. i oficjalnie zarejestrowana przez urzędnika zatwierdzającego w dniu 19 listopada 2008 r. Kwota ta odnosiła się rzekomo do prac przewidzianych na grudzień 2008 r., jak określono w okresowym sprawozdaniu z postępów prac nr EA 008 zatwierdzonym przez zewnętrznego konsultanta oraz dwóch odpowiednio upoważnionych pełnomocników Parlamentu w dniu 4 grudnia 2008 r., kiedy zatwierdzono fakturę, potwierdzono jej prawidłowość i dopuszczono płatność. Zlecenie płatnicze na odnośną płatność zostało zatwierdzone przez urzędnika zatwierdzającego przez delegację w dniu 9 grudnia 2008 r.

Uznano, że płatność ta została dokonana nieprawidłowo przed wykonaniem prac zaplanowanych na dany okres. Płatność ta opierała się na błędnej ocenie ryzyka związanego z niewykorzystaniem środków przeniesionych z 2007 r. na 2008 r. przed końcem 2008 r. Płatność została pokryta gwarancją bankową wydaną przez wykonawcę i tym samym instytucja nie poniosła z tego tytułu negatywnych konsekwencji budżetowych.

W następstwie kontroli przeprowadzonych w kontekście przygotowania DAS za 2008 r. Trybunał Obrachunkowy poinformował o tych okolicznościach urzędnika zatwierdzającego przez delegację. Po omówieniu tej kwestii z audytorem wewnętrznym i przekazaniu informacji sekretarzowi generalnemu urzędnik zatwierdzający przez delegację, przyznając się do błędu i biorąc na siebie odpowiedzialność za jego popełnienie, podjął decyzję, że w dniu 20 maja 2009 r. przekaze osobiście szczegóły tej sprawy zespołowi ds. nieprawidłowości finansowych, zgodnie z art. 75 ust. 1 drugi akapit rozporządzenia finansowego.

W międzyczasie Prezydium podjęło decyzję o przeprowadzeniu szeroko zakrojonych zmian strukturalnych w DG INLO, których efektem będzie koncentracja tych kompetencji na szczeblu dyrektora generalnego.

UWAGI TRYBUNAŁU

Rada

11.10. Docelowa data ukończenia systemu SESAME (*Secured European System for Automatic Messaging* – bezpieczny europejski system automatycznego przekazywania wiadomości) stosowana podczas przygotowywania budżetów rocznych Rady⁽⁴⁾ była zawsze zbyt optymistyczna. W związku z tym do 2008 r. budżet roczny projektu SESAME był w każdym roku zawyżony. W latach 2005–2008 wydatki Rady na projekt SESAME wyniosły poniżej 2 mln euro, natomiast w tym samym okresie w budżecie Rady przeznaczono na niego 59 mln euro. Wynikła z tego nadwyżka środków budżetowych w wysokości 57 mln euro mogła zatem zostać przesunięta do innych linii budżetowych Rady. Stałe zawyżanie środków budżetowych na projekt SESAME, które świadczy o niedoskonałości planowania i wykonania budżetu, naruszało budżetową zasadę rzetelności, stanowiącą wymóg określony w rozporządzeniu finansowym (art. 5 ust. 3), ponieważ większość kwot zapisanych w kolejnych latach w budżetach początkowych na projekt SESAME nie była wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem.

11.10. ODPOWIEDZI RADY

1. Rada przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału Obrachunkowego zgłoszone w następstwie procedury kontradyktoryjności wszczętej w związku z programem SESAME (zob. załącznik) i z zadowoleniem odnotowuje, że nie zgłoszono żadnych innych uwag do sprawozdania finansowego za rok 2008.

2. Głównym celem tego innowacyjnego programu jest zastąpienie obecnych systemów łączności CORTESY i EPBiO jednym zintegrowanym systemem, z podziałem na klauzule tajności: pierwszy poziom systemu powinien umożliwiać pracę z dokumentami zawierającymi informacje objęte klauzulą tajności do RESTREINT UE, a drugi poziom – z dokumentami objętymi klauzulą tajności CONFIDENTIEL UE i SECRET UE. Program ten jest zatem czymś więcej niż projektem zastępującym wspomniane systemy; umożliwi on wprowadzenie dodatkowych struktur łączności i funkcji gospodarczych.

3. Kwoty zawarte w budżecie zawsze opierały się na szacunkowych wydatkach na najbliższy rok zgodnie z ustalonymi decyzjami politycznymi. Przyczyny zwłoki i wynikające z tego opóźnienia budżetowe w ciągu ostatnich lat są przede wszystkim skutkiem zmian zakresu programu po dniu, w którym sekretariat wprowadził wniosek do budżetu na najbliższy rok, i z liczby uczestniczących w tym procesie zainteresowanych podmiotów i organów przygotowawczych Rady.

Obecnie dużo pewniejszy jest przyszły rozwój tego programu: ustalono wymogi i zatwierdzono główne działania w ramach tego programu. Istnieją zatem realistyczne perspektywy szybkiego przejścia tego programu do następnego etapu.

4. W związku z powyższym Rada prowadzi obecnie prace nad sposobami usprawnienia koordynacji struktur służących zarządzaniu głównymi projektami informatycznymi, takimi jak SESAME.

⁽⁴⁾ SESAME jest systemem bezpiecznej komunikacji, nad którym Rada pracuje od 2002 r. Początkową docelową datą wdrożenia tego nowego systemu był lipiec 2004 r. W styczniu 2009 r. termin ten został ponownie przesunięty – na koniec 2012 r. Do początkowego projektu wprowadzono wiele zmian, a na koniec 2008 r. nie zakończono jeszcze prac projektowych, ponieważ delegacje państw członkowskich przy jednym z kluczowych komitetów nie mogły dojść do porozumienia co do tego, w jaki sposób traktować pewne rodzaje szczególnie chronionych informacji. Początkowo nie doceniono trudności wynikających z rygorystycznej procedury akredytacji prowadzonej w celu wydania certyfikatu bezpieczeństwa Rady, a także z technicznej złożoności projektu.

UWAGI TRYBUNAŁU

Komisja

Wdrażanie systemu IRIS

11.11. W czerwcu 2008 r. Urząd Administrowania i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) wdrożył nowy system pn. IRIS (*Individual Rights Information System* – system informacji o prawach indywidualnych) służący do zarządzania świadczeniami na rzecz pracowników, w tym wynagrodzeniami. Migracja do IRIS spowodowała wiele problemów związanych z naliczaniem wynagrodzeń. Powołana przez PMO grupa zadaniowa oszacowała, że dane ponad 8 000 pracowników mogą zawierać błędy mogące mieć wpływ na naliczanie wynagrodzeń. Sprawdzanie dokumentacji dotyczącej poszczególnych pracowników wciąż trwa. Nadzwyczajne środki mające na celu wyeliminowanie niespójności obejmowały ręczne wprowadzanie poprawek w systemie naliczania wynagrodzeń, co nie było odpowiednio nadzorowane. Testowanie systemu IRIS było niewystarczające, a stary i nowy system nie były stosowane równolegle do czasu upewnienia się, że nowy system działa zadowalająco.

11.11. ODPOWIEDZI KOMISJI

Uruchomienie nowego systemu IRIS dostarczającego informacje do systemu naliczającego wynagrodzenia, ujawniło rozbieżności między danymi historycznymi, w szczególności dotyczącymi składu rodziny, a danymi wykorzystywanymi do wypłaty wynagrodzeń. Najbardziej znaczącym skutkiem wspomnianych rozbieżności było odrzucenie danych historycznych przez system naliczania wynagrodzeń.

Spowodowało to wsteczne anulowanie sum wypłaconych na podstawie tych danych. Komisja podała, że w 8 000 przypadkach podstawą mogą być potencjalnie błędne akta, które miałyby zostać poddane bardziej szczegółowej analizie w przyszłości.

Do czasu poprawienia tych danych, obliczanie wstecznych należności zostało zablokowane celem uniknięcia bezpodstawnych zwrotów. Umożliwiło to już ograniczenie liczby akt zawierających błędy. Niebezpieczeństwo niespójnych danych prowadzących do nieprawidłowych płatności jest więc wstrzymane, jednakże minusem tej sytuacji jest zablokowanie wstecznych poprawek, które powinny już zostać dokonane, a wciąż są zablokowane. Kontrola niespójnych danych trwa i może mieć wpływ na część starszych płatności, lecz nie na obecne wynagrodzenia.

Niektóre dane zostały poprawione bezpośrednio za pomocą ręcznego kodowania w systemie obliczania wynagrodzeń, co jednak zawsze się udawało, zachowano także zwykłe procedury kontrolne. Niemniej metoda ta jest obciążona większym ryzykiem i dlatego korzystanie z niej powinno być ograniczone do minimum.

Przez bardzo długi okres czasu przeprowadzano wiele testów, ich wynik został w uznany za zadowalający w połowie 2008 r. Z perspektywy czasu należy jednak zauważyć, że w pewnej mierze wynik nie spełnił oczekiwań. W przyszłości PMO podda testy surowszej ocenie, zanim zaakceptuje uruchomienie nowego systemu lub wprowadzenie zmian do istniejącego systemu.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przenoszenie nabytych praw emerytalnych

11.12. W niektórych przypadkach instytucje muszą zwrócić członkom personelu ułamek wartości kapitałowej przeniesionych praw emerytalnych⁽⁵⁾. W wyniku przeprowadzonego przez Trybunał badania mechanizmów kontroli wdrożonych w celu upewnienia się, że obliczenia dokonywane są poprawnie i że wypłacone środki są odzyskiwane w przypadku błędnych obliczeń, stwierdzono uchybienie. Kontrola wykazała, że Urząd Administrowania i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) nieprawidłowo wypłacił dwóm członkom personelu środki w kwocie 138 000 euro, i kwestii z tą sprawą związanych na razie nie wyjaśniono.

System emerytalno-rentowy personelu miejscowego w delegaturach Komisji

11.13. W 1996 r. Dyrekcja Służb Zewnętrznych Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych ustanowiła system emerytalno-rentowy dla personelu miejscowego zatrudnionego w delegaturach Komisji. System ten opiera się na funduszu składającym się z miesięcznych składek objętych nim pracowników oraz wkładu Komisji. Od 1996 r. zarządzanie tym systemem odbywa się na podstawie przepisów tymczasowych. Przepisy te nie odnoszą się do odpowiedzialności Komisji w zakresie zabezpieczenia i rentowności aktywów funduszu ani też nie określają szczegółowych zasad ustalania uprawnień pracowników. Aktywa funduszu wyceniono na ok. 34 mln euro na koniec 2008 r.

⁽⁵⁾ Art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego stanowi, że urzędnicy mogą przenieść prawa emerytalne nabyte podczas wcześniejszego zatrudnienia do systemu emerytalno-rentowego urzędników europejskich (PSEO). Wartość kapitału przeniesionych praw emerytalnych przeliczana jest na liczbę lat służby uprawniających do emerytury w systemie PSEO. W ramach kontroli zbadano, czy instytucje dysponują odpowiednimi procedurami pozwalającymi poprawnie wyliczyć wartość praw emerytalnych do przeniesienia i stosownie dokonać przeniesień. Procedury funkcjonują w większości przypadków zadowalająco, jednak złożoność zapisów regulaminu pracowniczego i krajowych przepisów w zakresie emerytur powoduje opóźnienia w dokonywaniu indywidualnych przeniesień oraz wiele pomyłek urzędniczych w obliczeniach.

11.12. ODPOWIEDZI KOMISJI

Z chwilą gdy Trybunał Obrachunkowy zwrócił uwagę na wymienione dwa przypadki i sformułował wnioski, biuro PMO podjęło stosowne działania. Wprowadziło zmiany w naliczaniu uprawnień emerytalnych i przygotowało proces odzyskania nienależnie wypłaconych kwot. Dotyczy to odzyskania części przeniesionego kapitału, który powinien być doprowadzić do powstania dodatkowych praw emerytalnych w programie emerytalnym Wspólnoty Europejskiej, a nie zostać wypłacony beneficjentom.

W dłuższej perspektywie (z punktu widzenia matematyki ubezpieczeniowej) skutki finansowe są neutralne dla budżetu Wspólnoty, gdyż nienależne zwrócenie kwot zostanie zrównoważone mniejszymi wypłatami emerytur w przyszłości, z kolei odzyskane kwoty zostaną zrekompensowane przyznaniem dodatkowych uprawnień emerytalnych.

Równolegle podjęto działania w celu zwiększenia wewnętrznej kontroli w przedmiocie transferu uprawnień emerytalnych.

11.13. ODPOWIEDZI KOMISJI

Fundusz zaopatrzeniowy personelu miejscowego został stworzony w celu zaoferowania co najmniej podstawowego ubezpieczenia społecznego dla miejscowego personelu Komisji przebywającego na delegacji. Jest to dodatkowy fundusz zarządzany niezależnie od budżetu UE, działający na zasadzie kapitalizacji wcześniej ustalonych składek. Personel miejscowy jest na bieżąco informowany o funduszu zaopatrzeniowym i w uzasadnionym zakresie może sprawować nad nim kontrolę. Komisja bada obecnie, jak trwale ustanowić taki program emerytalny oraz ocenia jego prawne i finansowe skutki. Uważa się, że bieżące aktywa funduszu wystarczają do zaspokojenia indywidualnych praw personelu miejscowego. Dla potrzeb wniosku legislacyjnego planuje się przeprowadzenie szczegółowego badania uwzględniającego punkt widzenia matematyki ubezpieczeniowej.

UWAGI TRYBUNAŁU

Trybunał Sprawiedliwości

11.14. W 2008 r. w wyniku przeprowadzenia wspólnie z jednym z państw członkowskich otwartej procedury przetargowej Trybunał Sprawiedliwości zawarł umowę na usługi. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała uchybienia w systemie kontroli wewnętrznej w zakresie przeprowadzania tej procedury przetargowej. Uchybienia te spowodowały, że termin na uzyskanie przez oferentów dokumentacji przetargowej był zbyt krótki⁽⁶⁾, oraz że ogłoszenie o zamówieniu zawierało informację o obowiązku złożenia oferty tylko w jednym języku⁽⁷⁾ oraz o otwarciu ofert na zamkniętym posiedzeniu⁽⁸⁾. Trybunał Sprawiedliwości powinien ustanowić lepsze procedury zamówień, aby ułatwić służbom odpowiedzialnym za zamówienia organizowanie procedur przetargowych i kontrolowanie spełniania wymogów prawnych.

11.14. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Przypominając, że procedura udzielania zamówienia publicznego, do której odnoszą się uwagi Trybunału Obrachunkowego, dotyczy nowego kompleksu budynków i stanowiła dla Trybunału Sprawiedliwości pierwsze doświadczenie w tym względzie przeprowadzane wspólnie z państwem członkowskim według nowych przepisów art. 91 rozporządzenia finansowego, Trybunał Sprawiedliwości chciałby poczynić następujące uściślenia w odniesieniu do ustalonych przez Trybunał Obrachunkowy uchybień dotyczących tej procedury.

W odniesieniu do harmonogramu procedury działające wspólnie instytucje zamawiające musiały pogodzić, zarówno w swoim interesie, jak i w interesie oferentów, potrzebę udzielenia zamówienia w dacie umożliwiającej oferentowi, któremu przyznano zamówienie, podejmowanie działań od chwili przekazania rzeczono nowego kompleksu budynków z potrzebą – przy uwzględnieniu złożoności rynku – zapewnienia wystarczająco długiego terminu w celu umożliwienia oferentom przygotowania ich ofert w odpowiednio dobrych warunkach.

Wyjaśnia to, dlaczego harmonogram – przy zachowaniu terminów formalnie przewidzianych w rozporządzeniu finansowym – był nieuchronnie napięty, jeśli chodzi o termin udzielony ewentualnym kandydatom na zwrócenie się o dokumentację przetargową.

W odniesieniu do uchybień dotyczących dwóch konkretnych pozycji ogłoszenia o zamówieniu, należy stwierdzić, że wynikają one z błędów administracyjnych i, oczywiście, nie były one zamierzone. W odniesieniu do kwestii językowej wyłącznie brak koordynacji wyjaśnia, dlaczego ogłoszenie o zamówieniu przewidywało, że oferty powinny być składane wyłącznie w języku francuskim (powszechna praktyka w rozpatrywanym państwie członkowskim), podczas gdy specyfikacja warunków zamówienia przewidywała, że oferty mogą być składane w jakimkolwiek języku oficjalnym Unii Europejskiej (praktyka stosowana w Trybunale Sprawiedliwości). Odnosnie do posiedzenia komisji otwierającej oferty należy podnieść, że gdyby oferenci byli obecni, oczywiście zostaliby dopuszczeni do asystowania przy posiedzeniu zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego.

Jeśli chodzi o zalecenie Trybunału Obrachunkowego dotyczące polepszenia pomocy dla służb zatwierdzających w zakresie procedur przetargowych, Trybunał Sprawiedliwości rozpoczął już podejmować konkretne kroki w tym względzie od czerwca 2008 r. i w odpowiedzi na zalecenie swojego audytora wewnętrznego. Trybunał Sprawiedliwości będzie nadal dążył – w granicach dostępnych kadr – do poprawy w tej dziedzinie.

⁽⁶⁾ Art. 98 rozporządzenia finansowego stanowi, że zasady dotyczące przedkładania ofert gwarantują prawdziwą konkurencję. W zasadach wykonania (ZW) do rozporządzenia finansowego określono minimalne ramy czasowe obowiązujące instytucje zamawiające.

⁽⁷⁾ Art. 125c ZW stanowi, że w przypadku wspólnej procedury udzielania zamówień pomiędzy daną instytucją i instytucją zamawiającą z co najmniej jednego państwa członkowskiego stosuje się przepisy proceduralne mające zastosowanie do danej instytucji, z uwzględnieniem wymogów językowych.

⁽⁸⁾ Art. 118 ust. 3 ZW stanowi, że w przypadku procedury otwartej posiedzenie komitetu otwierającego jest otwarte dla oferentów.

UWAGI TRYBUNAŁU

Trybunał Obrachunkowy

11.15. Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta (zob. pkt 11.4) zawiera opinię, że „sprawozdanie finansowe przedstawia rzetelny obraz sytuacji finansowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na dzień 31 grudnia 2008 r., a także jego wyniku ekonomicznego i przepływów pieniężnych za rok budżetowy zamknięty tego dnia, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r., rozporządzeniem Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania wspomnianego rozporządzenia Rady oraz zasadami rachunkowości Europejskiego Trybunału Obrachunkowego”. Sprawozdanie opublikowane zostanie w Dzienniku Urzędowym.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

11.16. W wyniku kontroli nie stwierdzono żadnych wymagających zgłoszenia uchybień w zakresie przedmiotu kontroli.

Komitet Regionów

11.17. W wyniku kontroli nie stwierdzono żadnych wymagających zgłoszenia uchybień w zakresie przedmiotu kontroli.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

11.18. W wyniku kontroli nie stwierdzono żadnych wymagających zgłoszenia uchybień w zakresie przedmiotu kontroli.

Europejski Inspektor Ochrony Danych

11.19. W wyniku kontroli nie stwierdzono żadnych wymagających zgłoszenia uchybień w zakresie przedmiotu kontroli.

WNIOSKI

11.20. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony dnia 31 grudnia 2008 r. w zakresie wydatków administracyjnych instytucji nie występuje istotny poziom błędów (zob. pkt 11.6).

11.21. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w zakresie wydatków administracyjnych instytucji spełniają wymogi rozporządzenia finansowego (zob. pkt 11.7–11.19).

UWAGI TRYBUNAŁU

AGENCJE UNII EUROPEJSKIEJ

11.22. Kontrole agencji i innych organów zdecentralizowanych Unii Europejskiej są przedmiotem specjalnych sprawozdań rocznych, które są publikowane oddzielnie w Dzienniku Urzędowym⁽⁹⁾. W odniesieniu do roku budżetowego 2008 Trybunał skontrolował 29 agencji. Budżety tych agencji w 2008 r. wyniosły w ogółem 1 488,5 mln euro. Podstawowe dane dotyczące tych agencji przedstawione są w **tabeli 11.2**.

11.23. 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, z wyjątkiem Europejskiego Kolegium Policyjnego.

SZKOŁY EUROPEJSKIE

11.24. Specjalne sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące Szkół Europejskich (niepublikowane w Dzienniku Urzędowym) jest przekazywane Zarządowi Szkół jako organowi udzielającemu absolutionis. Budżet Szkół w 2008 r., który wyniósł 258,0 mln euro, był finansowany głównie z dotacji Komisji (138,9 mln euro) oraz wkładów państw członkowskich (54,5 mln euro)⁽¹⁰⁾. Główne dane dotyczące Szkół Europejskich przedstawiono w **tabeli 11.3**.

11.25. Trybunał nie stwierdził istotnych błędów, które mogłyby podważyć wiarygodność zbadanych sprawozdań finansowych (Szkół Karlsruhe i Mol oraz Biura), sporządzonych zgodnie z przepisami regulaminu finansowego z dnia 24 października 2006 r., mającego zastosowanie do budżetu Szkół Europejskich, czy też legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań. Jednakże na podstawie przeprowadzonego badania Trybunał stwierdził, że skonsolidowane sprawozdanie finansowe nie jest sporządzone rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, ani zgodnie z obowiązującymi standardami księgowości, ze względu na: a) niezadowalające stosowanie rachunkowości memoriałowej; oraz b) wykazanie nadwyżki z poprzedniego roku jako dochodów w roku bieżącym.

⁽⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ Źródło: Szkoły Europejskie, końcowe sprawozdanie finansowe za rok 2008.

Tabela 11.2 — Agencje Unii Europejskiej – Dane podstawowe

Agencje i inne organy zdecentralizowane Unii Europejskiej	Siedziba	Pierwszy rok niezależności finansowej	Budżet ⁽¹⁾ (w mln EUR)		Przyznana liczba stanowisk	
			2008	2007	2008	2007
Agencje						
Agencja Dostaw Euratomu	Luksemburg	1960	—	0,3	—	—
Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego	Saloniki	1977	18,3	17,4	99	97
Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy	Dublin	1977	21,0	20,2	101	94
Europejska Agencja Ochrony Środowiska	Kopenhaga	1994	37,1	35,1	123	116
Europejska Fundacja Kształcenia	Turyń	1994	22,4	25,5	96	100
Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii	Lizbona	1995	15,1	13,8	82	82
Europejska Agencja Leków	Londyn	1994	182,9	163,1	481	441
Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej	Luksemburg	1995	59,9	46,1	233	200
Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin	Angers	1995	12,5	13,4	43	42
Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego	Alicante	1995	318,4	276,0	643	647
Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy	Bilbao	1996	14,9	14,9	44	42
Europejska Agencja Praw Podstawowych	Wiedeń	1998	15,0	14,5	49	46
Europejska Agencja Odbudowy	Saloniki	2000	235,0	250,0	93	108
Europejskie Kolegium Policyjne	Bramshill	2006	8,7	7,4	22,5	22,5
Eurojust	Haga	2002	24,8	18,4	175	147
Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego	Kolonia	2003	102,0	72,0	452	467
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu	Lizbona	2003	50,2	48,2	181	153
Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności	Parma	2003	66,4	52,2	335	300
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji	Heraklion	2005	8,4	8,3	44	44
Europejska Agencja Kolejowa	Valenciennes	2006	18	16,6	116	116
Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób	Sztokholm	2005	40,6	28,9	130	90
Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach	Warszawa	2006	71,2	42,2	94	49
Europejski Organ Nadzoru GNSS	Bruksela ⁽²⁾	2006	10,5	7,0	50	39
Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa	Vigo	2007	9,5	5,0	47	38
Europejska Agencja Chemikaliów ⁽³⁾	Helsinki	2008	66,4	—	220	—
Agencje wykonawcze						
Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności	Bruksela	2006	11,5	6,9	36	35
Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audio-wizualnego	Brussels	2006	38,2	36,0	92	83
Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Konsumentów ⁽⁴⁾	Luxembourg	2007	4,4	4,1	42	28
Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej ⁽³⁾	Brussels	2008	5,2	—	32	2
Ogółem			1 488,5	1 243,5	4 155,5	3 626,5

⁽¹⁾ Środki na płatności.⁽²⁾ Siedziba tymczasowa.⁽³⁾ Agencja uzyskała niezależność finansową w 2008 r.⁽⁴⁾ Do maja 2008 r. pod nazwą: Agencja Wykonawcza ds. Programu Zdrowia Publicznego.

Tabela 11.3 — Szkoły Europejskie – Dane podstawowe

Szkoła Europejska	Kraj	Budżet ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (w mln EUR)		Dotacja otrzymana od Komisji ⁽²⁾ (w mln EUR)		Liczba uczniów ⁽³⁾	
		2008	2007	2008	2007	2008	2007
Biuro	Belgia	9,2	9,3	7,0	7,5	—	—
Luksemburg I	Luksemburg	37,4	35,1	22,8	21,1	3 437	3 376
Luksemburg II	Luksemburg	7,0	7,0	3,4	2,9	888	897
Bruksela I (Uccle)	Belgia	32,1	30,4	22,7	21,0	3 057	3 045
Bruksela II (Woluwe)	Belgia	31,5	29,3	21,5	19,2	2 904	2 893
Bruksela III (Ixelles)	Belgia	29,1	26,2	19,8	16,7	2 649	2 621
Bruksela IV	Belgia	5,5	2,4	3,4	1,8	438	172
Mol	Belgia	11,3	11,2	6,0	6,0	718	657
Varese	Italy	18,7	17,9	9,3	8,8	1 341	1 317
Karlsruhe	Germany	12,9	11,9	2,4	3,5	979	1 001
Monachium	Niemcy	19,5	18,9	0,6	0,4	1 756	1 666
Frankfurt	Niemcy	10,6	10,3	3,9	3,8	1 053	978
Alicante	Hiszpania	11,9	11,3	5,2	4,2	1 029	1 017
Bergen	Niderlandy	9,8	9,8	5,1	4,6	565	554
Culham	Zjednoczone Królestwo	11,4	11,1	5,7	5,9	835	827
Ogółem		258,0	242,1	138,9	127,4	21 649	21 021

⁽¹⁾ Całość dochodów i wydatków zgodnie z budżetem poszczególnych Szkół Europejskich oraz Biura, wraz ze wszystkimi zmianami do pierwotnie przyjętych budżetów.

⁽²⁾ Źródło: Szkoły Europejskie, końcowe sprawozdanie finansowe za rok 2008.

⁽³⁾ Źródło: Roczne sprawozdanie Sekretarza Generalnego dla Zarządu Szkół Europejskich za 2008 r.

Uwaga: Różnice w sumach wynikają z zaokrągleń.

ZAŁĄCZNIK 11.1

WYNIKI BADANIA

CZĘŚĆ 1: GŁÓWNE CECHY BADANIA PRÓBY TRANSAKCJI

1.1 — Liczebność próby

Rok	Liczba zbadanych transakcji
2008	57
2007	56

1.2 — Struktura próby

Odsetek zbadanych transakcji	2008				2007
	Wydatki związane z personelem instytucji	Wydatki związane z budynkami	Inne wydatki	Ogółem	
Płatności końcowe i okresowe	55	19	26	100	100
Zaliczki	0	0	0	0	0
Ogółem	55	19	26	100	100

CZĘŚĆ 2: OGÓLNA OCENA SYSTEMÓW NADZORU I KONTROLI

2.1 — Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

Ocena ogólna	2008	2007

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
nd.	Nie dotyczy; nie ma zastosowania lub nie oceniono

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z NAJWAŻNIEJSZYMI UWAGAMI ZAWARTYMI W POŚWIADCZENIU WIARYGODNOŚCI

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi instytucji
Mnożnik stosowany przy obliczaniu płac pracowników			
Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 11.7–11.11. Parlament i Komitet Ekonomiczno-Społeczny nie stosują zapisów regulaminu pracowniczego dotyczących mnożnika w ten sam sposób, co pozostałe instytucje. Sprawilo to, że pracownicy tych instytucji otrzymują korzyść finansową, której nie otrzymują pracownicy innych instytucji, i pociągnęło za sobą wyższe wydatki.	Parlament i Komitet Ekonomiczno-Społeczny nadal stosują tę praktykę w oczekiwaniu na ostateczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawach wniesionych w tym zakresie przez pracowników tych instytucji.	Trybunał Obrachunkowy będzie monitorował działania podjęte w związku z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości.	Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego <i>Parlament Europejski w pełni podziela ostrożne podejście określone przez Trybunał i będzie nadal analizował istotę tej kwestii.</i>
Zwrot kosztów zakwaterowania ponoszonych w trakcie wyjazdu służbowego			
Sprawozdania roczne za lata budżetowe 2004–2007, ostatnio załącznik 11.2 do sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2007. Zmieniony regulamin pracowniczy, który wszedł w życie dnia 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.	Prezydium Parlamentu potwierdziło swoje wsparcie dla obecnego systemu zwrotów opartego na kwocie ryczałtowej, jednocześnie zgadzając się na wprowadzenie w nim zmian. W związku z tym Parlament nadal wypłaca zwrot kosztów zakwaterowania, opierając się na kwocie ryczałtowej za noclegi w Luksemburgu, Strasburgu i Brukseli.	Parlament powinien dopilnować, aby zwrot kosztów zakwaterowania poniesionych w trakcie podróży służbowej odbywał się zgodnie z regulaminem pracowniczym.	Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego <i>Przy okazji tradycyjnej procedury „poświadczenia wiarygodności” (DAS) Parlament wskazał, że w następstwie sprawozdania swojego audytora wewnętrznego dokona rewizji niektórych aspektów przepisów Parlamentu dotyczących podróży służbowych.</i> <i>Chociaż Prezydium Parlamentu, mając na względzie szczególne trudności, z jakimi zmagala się instytucja (które Trybunał wskazał w swoich poprzednich odpowiedziach), potwierdziło niezmiennie poparcie dla systemu zryczałtowanego zwrotu kosztów, to jego funkcjonowanie zostało zmienione.</i> <i>Od dnia 1 września 2008 r. wyłącznie noclegi wpisane w okres należyście udokumentowanej pracy mogą stanowić przedmiot wniosku o zwrot kosztów w formie ryczałtu.</i> <i>Ponadto na wiosnę 2009 r. opracowano nowy zbiór przepisów wykonawczych i zasad wewnętrznych mających na celu wyjaśnienie sytuacji.</i> <i>Pakiet ten ma wejść w życie na początku września 2009 r.</i>

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi instytucji
			Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego Wreszcie w kontekście budżetu na 2010 r. zmieniono komentarz budżetowy dotyczący pozycji 3000 „Koszty podróży służbowych pracowników”. Pozycja budżetowa 3000 będzie odciążała tytuł „Koszty wyjazdów oraz podróży służbowych personelu pomiędzy trzema miejscami pracy”, a komentarz mówi wyraźnie, że środki te przeznaczone są na pokrycie wydatków związanych z podróżami służbowymi pracowników instytucji, oddelegowanych ekspertów krajowych lub stażystów między miejscem zatrudnienia a trzema miejscami pracy Parlamentu Europejskiego (Bruksela, Luksemburg i Strasburg) oraz z podróżami służbowymi we wszelkie miejsca poza trzema miejscami pracy PE, i w ten sposób ustanawia podstawy budżetowe przepisów, które Parlament stosuje do przejazdów między trzema miejscami pracy. Docelowo Parlament ma zamiar zaproponować zmianę statutu urzędników w tej kwestii, aby zagwarantować odpowiednie odróżnienie specyfiki przejazdów między trzema miejscami pracy od tradycyjnych podróży służbowych.
Dodatki na pomoc parlamentarną dla posłów do Parlamentu Europejskiego			
Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 10.10–10.12 oraz załącznik 11.2 do sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2007. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2006 r. Trybunał Obrachunkowy uznał, iż brakowało odpowiedniej dokumentacji poświadczającej, że posłowie rzeczywiście korzystali z usług 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.	Od nowej kadencji Parlamentu, rozpoczynającej się w 2009 r., pomoc parlamentarna dla posłów zapewniana będzie przez wybranych przez posłów akredytowanych asystentów parlamentarnych zatrudnionych przez Parlament oraz przez pracowników lokalnych zatrudnionych przez posłów. Rozporządzenie Rady (WE) nr 160/2009 (Dz.U. L 55 z 27.2.2009, s. 1) zmieniło warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich. Powstała kategoria akredytowanych asystentów parlamentarnych, którzy będą zatrudniani począwszy od nowej kadencji Parlamentu. Będą oni wybierani przez posłów, zatrudniani przez Parlament Europejski i będą otrzymywać wynagrodzenie według standardowych stawek. Ich miejscem pracy będą biura Parlamentu i będą oni udzielać pomocy konkretnym posłom do Parlamentu Europejskiego.	Trybunał Obrachunkowy będzie monitorował sprawdzanie przez Parlament rozliczeń wydatków posłów za lata budżetowe 2004–2007. W odniesieniu do roku budżetowego 2008 Parlament powinien rozliczyć wszystkie zestawienia wydatków, w tym skontrolować oryginały faktur.	Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego Proces rozliczania wydatków na pomoc parlamentarną za lata 2004 i 2006 został zakończony w 100 %. Za lata 2005 i 2007 nierozliczone zostało po jednym dossier, na kwotę ok. 10 000 euro (mniej niż 0,1 % wszystkich wydatków). A dokładniej w odniesieniu do dossier z 2005 r. służby PE czekają na zwrot przez belgijski zakład opieki społecznej kwoty, która została wypłacona z nadwyżką. Dossier za rok 2007 stanowi przedmiot sporu i zajmuje się nim obecnie Wydział Prawny.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi instytucji
Według nowych zasad, przyjętych przez Prezydium w grudniu 2006 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. Te nowe zasady mają zastosowanie do okresów od lipca 2004 r. W sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2007 r. ujęto zalecenie mówiące o tym, że Parlament powinien dodatkowo wzmocnić kontrole w zakresie dodatków na pomoc parlamentarną, w tym prowadzenie losowych kontroli faktur będących w posiadaniu posłów.	Przepisy wykonawcze w sprawie lokalnych asystentów zatrudnianych przez posłów, mające zastosowanie od nowej kadencji Parlamentu, zostały przyjęte przez Prezydium dnia 7 lipca 2008 r. Obowiązkowe staje się dla posłów wykorzystanie płatników, wykluczone są płatności na rzecz członków rodziny posłów, a płatnicy zobowiązani są do przedstawiania rocznych rozliczeń wydatków do dnia 30 marca kolejnego roku. Służby Parlamentu otrzymały ponad 98 % rozliczeń wydatków i rozliczeń faktur za 2004 i 2005 r.; ponad 99 % za 2006 i 2007 r., i 87 % za 2008 r. Służby Parlamentu kończą jeszcze zbieranie rozliczeń wydatków za 2008 r. Parlament przeprowadził w 2008 r. losowe kontrole <i>ex post</i> otrzymanych od posłów rozliczeń dotyczących płatności w 2007 r., a także wewnętrznych procedur stosowanych przez służby Parlamentu do poprawnego przetwarzania tych rozliczeń. Tylko w niektórych przypadkach kontrole te obejmowały badanie faktur znajdujących się w posiadaniu posłów do PE, na potwierdzenie rozliczenia zbiorczego.		Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego W każdym przypadku, w którym zaistniały wątpliwości dotyczące przedstawionych informacji, służby zwracały się do posłów o przedstawienie rzetelnych wyjaśnień, w tym o przedstawienie rachunków i faktur. Tam gdzie stwierdzono formalnie wystąpienie niezgodności, niewłaściwe wykorzystanie dodatków lub gdzie pozostawały wątpliwości, zwracano się do posłów o dokonanie zwrotu kwot. W poszczególnych przypadkach przekazano również sprawę do OLAF. W odniesieniu do roku budżetowego 2008 Parlament uznał za stosowne zachowanie tych samych wytycznych weryfikacji, które były stosowane w latach 2004-2007, a które pozwoliły uzyskać bardzo cenne wyniki. Ponadto ustanowienie nowego systemu pomocy parlamentarnej wymaga wszystkich dostępnych środków, co sprawia, że zmiana warunków w roku 2008 mogłaby okazać się niepożądana, a nawet szkodliwa. W istocie poczynawszy od nowej kadencji Parlamentu, która rozpoczęła się z dniem 14 lipca 2009 r., do systemu dodatków na pomoc parlamentarną wprowadzone zostaną zmiany, zgodnie z którymi asystenci będą dzielić się na dwie kategorie. Zgodnie z nowymi przepisami akredytowani asystenci (pracujący w budynkach Parlamentu) posiadają status przysługujący innym niż urzędnicy pracownikom instytucji. Będą oni zatrudniani na podstawie umów zawieranych z Parlamentem i będą wynagradzani w drodze procedur podobnych do tych, które są stosowane wobec innych pracowników instytucji. Zmniejsza to konieczność przedstawiania dokumentów rozliczeniowych. Asystenci krajowi pracujący w państwach członkowskich, w których posłowie zostali wybrani, będą w dalszym ciągu zawierać z posłami umowy prawa prywatnego, zgodne z przepisami obowiązującego prawa krajowego. Jednakże zgodnie z nowymi przepisami od tej pory wszystkimi umowami musi obowiązkowo administrować podmiot wypłacający posiadający odpowiednie upoważnienie. Ponadto samozatrudnieni usługodawcy będą od tej pory otrzymywali płatność wyłącznie na podstawie przedstawionych faktur lub rachunków, które muszą zostać poświadczane przez podmiot wypłacający jako zgodne z obowiązującym prawem krajowym, zanim zostaną przedstawione służbom Parlamentu dokonującym płatności. Dlatego oczekuje się, że nowe ramy prawne zapewnią należytą zgodność z właściwymi przepisami i zasadami i pod wieloma względami będą przynosiły lepsze wyniki niż procedura kontroli <i>ex post</i>, gdyż taka procedura jest z definicji ograniczona do losowo wybranych przypadków. Powszechne stosowanie nowej procedury, połączone z większymi wymogami na początku cyklu płatności, będzie stanowić natomiast najlepszą gwarancję przejrzystości, legalności i rzetelnego zarządzania środkami finansowymi przeznaczonymi na dodatek na pomoc parlamentarną.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi instytucji
			Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego Należy wyrazić szczególne zadowolenie z ustanowienia tych nowych ram, gdyż stanowią one istotny krok w kierunku dalszej rozbudowy i usprawnienia istniejących zabezpieczeń, a także w kierunku wypełniania wspomnianych celów, unikając przy tym nadmiernej biurokracji.
Dodatkowy system emerytalny dla posłów do Parlamentu Europejskiego			
Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, tabela 10.2 oraz załącznik 11.2 do sprawozdania za 2007 r.: W ramach systemu należy ustanowić jasne przepisy określające zobowiązania i zakres odpowiedzialności Parlamentu Europejskiego i ubezpieczonych posłów w przypadku deficytu.	Na dzień 31 grudnia 2008 r. fundusze odnotowały deficyt aktuarialny w wysokości 121 844 000 euro. Na ten sam dzień Fundusz wycenił pozostałe do wypłaty świadczenia na rzecz członków systemu emerytalnego na 276 984 000 euro. W marcu 2009 r. służby prawne Parlamentu wydały opinię dotyczącą stosowania nowego statutu posła do Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którym Parlament jest zobowiązany do gwarantowania nabytych praw emerytalnych. W związku z powyższym, na spotkaniu w dniu 1 kwietnia 2009 r., Prezydium podjęło szereg decyzji: a) o podwyższeniu wieku emerytalnego z 60 do 63 lat, z pewnymi rozwiązaniami przejściowymi; b) o zniesieniu możliwości pobierania zmniejszonej emerytury od 50 roku życia; c) o zniesieniu możliwości otrzymania zryczałtowanej kwoty odpowiadającej 25 % wysokości przysługującej emerytury.	Zobowiązania Parlamentu zostały ujęte w sprawozdaniu finansowym na dzień 31 grudnia 2008 r., zgodnie z zaleceniem Trybunału zawartym w jego opinii nr 5/99 (pkt 1.23). Należy przeprowadzić nową analizę aktuarialną w celu oceny wpływu podjętych przez Prezydium decyzji dotyczących środków mających zastosowanie do członków systemu emerytalnego. Parlament powinien uściślić swoją rolę w zakresie zarządzania aktywami funduszu i ich nadzorowania.	Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego Zobowiązania Parlamentu są odzwierciedlone w oświadczeniach finansowych (stan na dzień 31 grudnia 2008 r.). Parlament zleci przeprowadzenie nowego niezależnego badania aktuarialnego w celu dokonania oceny wpływu decyzji podjętej przez Prezydium na posiedzeniu w dniu 1 kwietnia 2009 r. oraz skutków wejścia w życie statutu posła. Badanie to ma w szczególności służyć ocenie zobowiązań Parlamentu, które muszą zostać odzwierciedlone w rocznym bilansie. Rola Parlamentu Europejskiego w zarządzaniu środkami funduszu i nadzorze nad nimi jest określona w obowiązujących ramach prawnych dotyczących niezależnych organów funduszu. Ponadto należy podkreślić, że w następstwie skargi wniesionej do Trybunału przez kilku posłów sprawa ta jest obecnie w toku. W związku z tym nie należy podejmować działań w tym zakresie do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał. Jednak przewodniczący Parlamentu Europejskiego zwrócił się oficjalnie w piśmie z dnia 4 maja 2009 r. do prezesa funduszu o zapewnienie ostrożnej strategii inwestycyjnej celem zabezpieczenia interesów Parlamentu.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi instytucji
Monitoring dodatków rodzinnych sprawowany przez Komisję			
Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 10.12, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, tabela 10.2 oraz sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, załącznik 11.2. 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.	Od września 2008 r. pracownik administracyjny pracuje w pełnym wymiarze godzin nad sprawdzaniem uprawnień do dodatku na gospodarstwo domowe pracowników nieposiadających dzieci. Doprowadziło to do odzyskania w 2008 r. 88 000 euro. Jednakże wciąż nie istniały dowody, że 926 z 2 001 pracowników Komisji zatrudnionych w Brukseli w 2008 r., których dotyczy ta kwestia, zostało poproszonych o potwierdzenie lub uaktualnienie ich początkowych deklaracji. W 2008 r. kontrole dotyczące otrzymywania krajowego dodatku na dzieci pozostające na utrzymaniu nadal były niewystarczające.	Komisja powinna kontynuować te kontrole. Komisja powinna podjąć dalsze działania w celu sprawdzenia takich przypadków.	Odpowiedzi Komisji Urząd PMO projektuje obecnie, na podstawie analizy ryzyka, wysoce wydajną (kosztowo opłacalną, skuteczną i efektywną) strategię kontroli ex ante i ex post wszystkich uprawnień związanych z podjęciem pracy i wszystkich dodatków rodzinnych. Obejmie ona strategię kontroli dodatków rodzinnych otrzymywanych z innych źródeł. Kontynuowane są kontrole dodatków na gospodarstwo domowe, przyznawane członkom personelu pozostającym w związku małżeńskim i nieposiadającym dzieci.
Wypłata wynagrodzeń (Urząd Administrowania i Wypłacania Należności Indywidualnych)			
Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 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 wykryty przy okazji weryfikacji ex ante, zanim dokonano ostatecznej wypłaty wynagrodzeń. Odzyskiwanie środków w 2008 r. było nadal w toku.	W większości przypadków Komisja odzyskała nienależnie wypłacone kwoty.	Komisja powinna wprowadzić bardziej skuteczne kontrole ex ante w celu uniknięcia ryzyka dokonania nienależnych płatności na rzecz pracowników, którzy opuścili instytucję.	Odpowiedzi Komisji Błąd dotyczący płatności był wynikiem błędnej poprawki na przedpolu NAP (nowej aplikacji służącej do naliczania wynagrodzeń) wprowadzonej dnia 29 grudnia, tj. w dniu ostatecznego naliczania wynagrodzeń, kiedy kontrole ex ante poprawionych danych były już zakończone. Po tym zdarzeniu biuro PMO wystosowało do personelu odpowiedzialnego za wprowadzanie danych do NAP kilka przypomnień w sprawie zgodności z uzgodnionymi procedurami, celem uniknięcia wypłaty nienależnych kwot.

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 dochody (zob. **wykr. 1**).

6. RODZAJE ŚRODKÓW BUDŻETOWYCH

Aby pokryć prognozowane wydatki, w budżecie rozróżnia się następujące rodzaje środków budżetowych:

- a) środki zróżnicowane (ŚZR) przeznaczone są na finansowanie działań wieloletnich w pewnych obszarach budżetowych. Składają się one ze środków na zobowiązania (ŚZ) i środków na płatności (ŚP):

— 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⁾ Główne akty prawne dotyczące zasobów własnych: decyzja Rady nr 2007/436/WE, Euratom 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 (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. (Dz.U. L 130 z 31.5.2000); rozporządzenie Rady nr (WE, Euratom) nr 1553/89 z dnia 29 maja 1989 r. (Dz.U. L 155 z 7.6.1989); dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006); dyrektywa Rady nr 89/130/EWG, Euratom, z dnia 13 lutego 1989 r., w sprawie harmonizacji obliczania dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych (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.

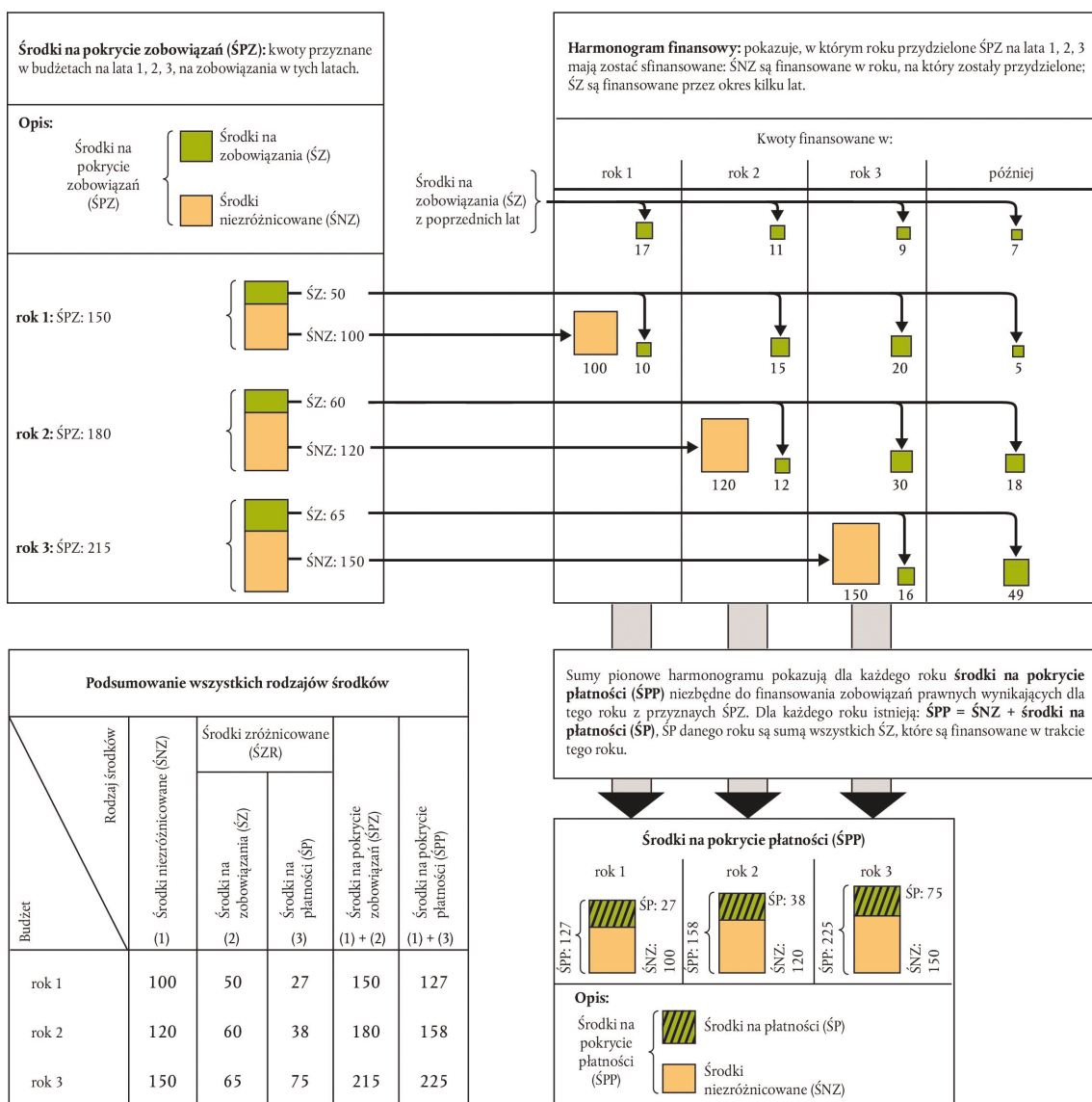
Dlatego też dla każdego roku budżetowego należy ustanowić dwie sumy:

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 Spójność) 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) *anulowanie 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 Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r.

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 dzień 31 lipca tego roku.

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 dnia 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, 160a, 160b i 160c traktatu EWEA i art. 139–147 FINREG.

⁽⁹⁾ Zob. art. 276 traktatu WE i 180b 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 2008 I WYKONANIE BUDŻETU W TRAKCIE ROKU BUDŻETOWEGO 2008

WYK I	Budżet 2008 — Prognozowane dochody oraz ostateczne środki na pokrycie płatności
WYK II	Budżet 2008 — Środki na pokrycie zobowiązań
WYK III	Środki na pokrycie zobowiązań dostępne w 2008 r. i ich wykorzystanie
WYK IV	Środki na pokrycie płatności dostępne w 2008 r. i ich wykorzystanie
WYK V	Zasoby własne w 2008 r. w podziale na państwa członkowskie
WYK VI	Płatności dokonane w 2008 r. w poszczególnych państwach członkowskich

SKONSOLIDOWANE SPRAWOZDANIE FINANSOWE ZA ROK BUDŻETOWY 2008

WYK VII	Skonsolidowany bilans
WYK VIII	Skonsolidowany rachunek dochodów i wydatków

Wykres I
Budżet 2008 – Prognozowane dochody oraz ostateczne środki na pokrycie płatności

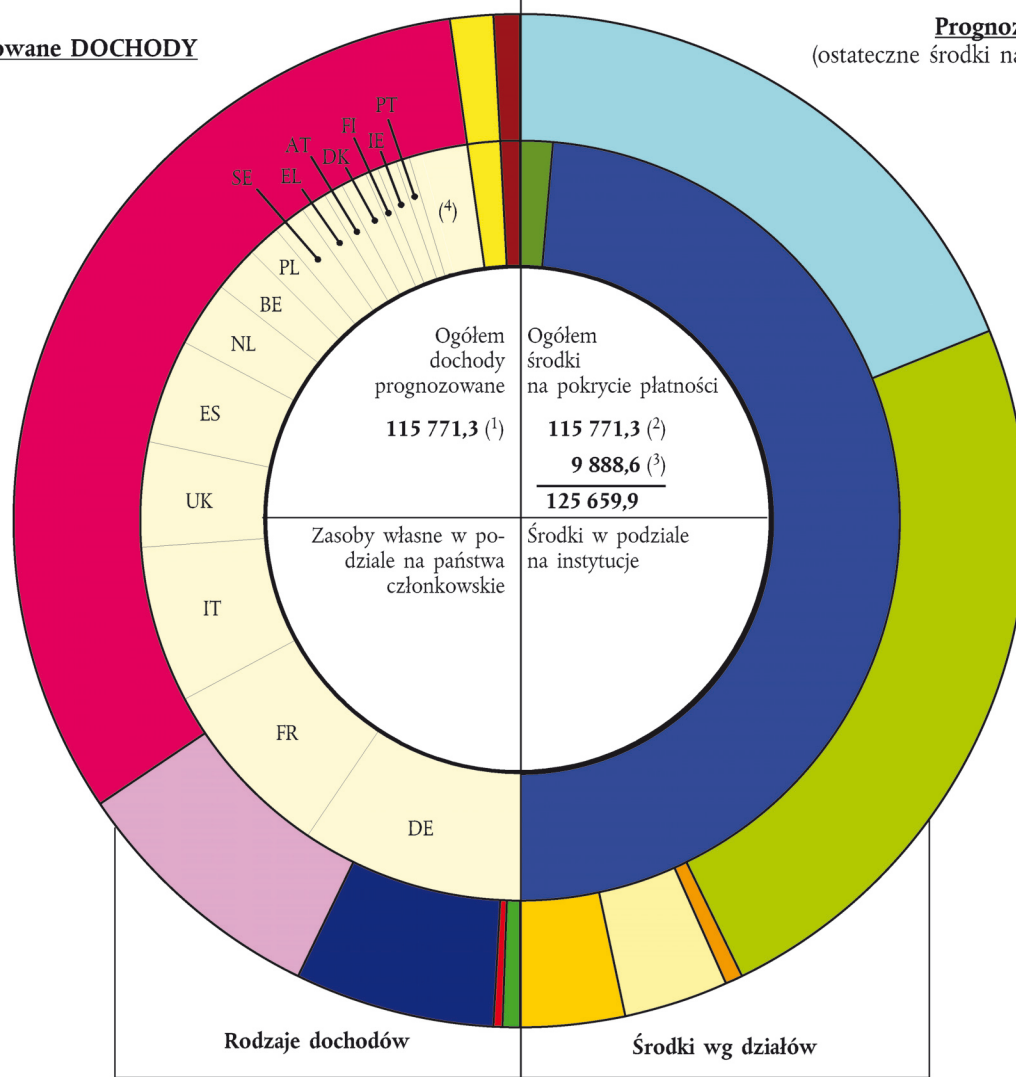
[w kwestii dochodów zob. „Podstawowe informacje na temat budżetu”, pkt 7.2;
w kwestii wydatków zob. „Podstawowe informacje na temat budżetu”, pkt 7.3, aby uzyskać dokładniejsze dane zob. WYK IV, kolumna (a)]

Prognozowane DOCHODY

(w mln EUR i w %)

Prognozowane WYDATKI

(ostateczne środki na pokrycie płatności)

**Legenda: dochody**

Ogółem zasoby własne (na państwo członkowskie)		
Oplaty rolne	1 282,8	(1,1) %
Oplaty wyrównawcze od cukru i izoglukozy	707,8	(0,6) %
Cła	14 945,7	(12,9) %
Zasoby własne OPARTE z VAT	19 139,5	(16,5) %
Zasoby własne oparte na DNB	74 753,0	(64,6) %
Inne dochody	3 288,0	(2,8) %
Dostępna nadwyżka z poprzedniego roku budżetowego	1 654,6	(1,4) %

Legenda: wydatki**Działy ram finansowych**

1. Trwały wzrost	47 743,4	(38) %
2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	59 431,4	(47,3) %
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 533,2	(1,2) %
4. UE jako partner na arenie międzynarodowej	8 251,6	(6,6) %
5. Administracja	8 493,7	(6,8) %
6. Wyrównania	206,6	(0,2) %
Środki dostępne dla innych instytucji	3 297,8	(2,6) %
Środki dostępne dla Komisji	122 362,1	(97,4) %
w tym środki operacyjne	117 166,2	(93,2) %

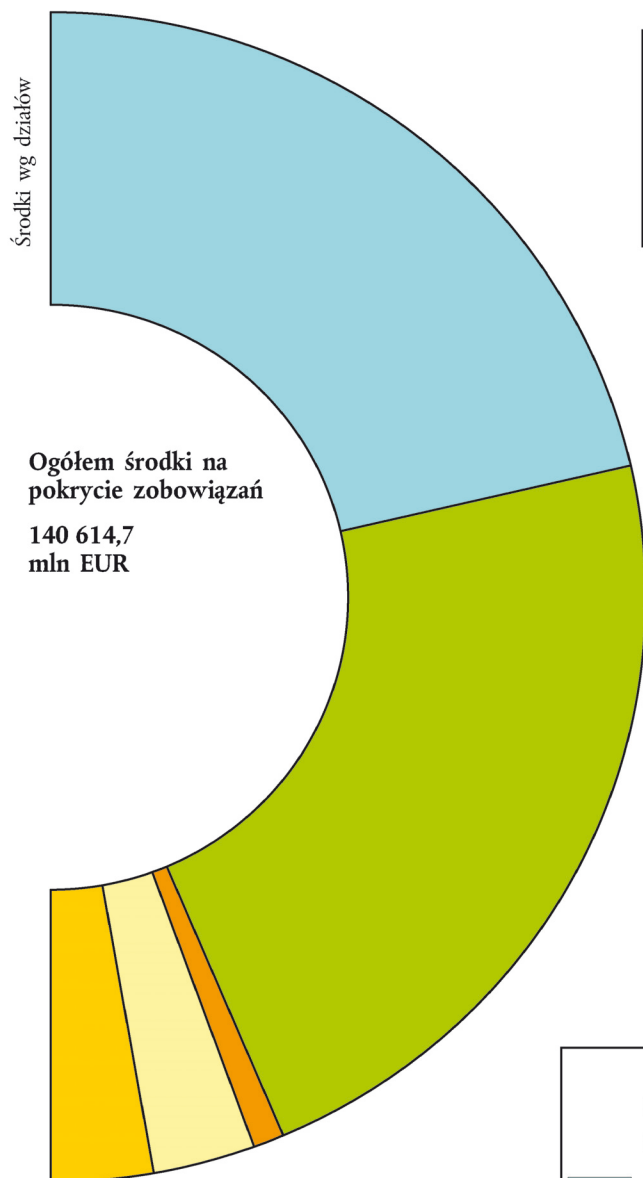
⁽¹⁾ Po budżetach korygujących.⁽⁴⁾ Udziały w dochodach CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT przedstawiono łącznie.⁽²⁾ Po budżetach korygujących i przesunięciach środków pomiędzy liniami budżetowymi.⁽³⁾ Dochody przeznaczone na określony cel, środki ponownie udostępnione oraz środki przeniesione.

Wykres II

Budżet 2008 – Środki na pokrycie zobowiązań

[po budżetach korygujących; aby uzyskać dokładniejsze dane zob. WYK III, kolumna (b)]

(w mln EUR i w %)



Uwaga:

Całość środków na pokrycie zobowiązań nie jest równoważna z dochodami budżetowymi na 2008 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	59 879,3	(42,6 %)
	2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	63 037,9	(44,8 %)
	3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 722,2	(1,2 %)
	4. UE jako partner na arenie międzynarodowej	7 973,3	(5,7 %)
	5. Administracja	7 795,4	(5,5 %)
	6. Wyrównania	206,6	(0,1 %)

Wykres III
Środki na pokrycie zobowiązań dostępne w 2008 r. i ich wykorzystanie

(w mln EUR i w %)

Sekcje (Sek.) i tytuły (T.) zgodnie z nazewnictwem budżetowym na 2008 r. oraz działami ram finansowych	Ramy finansowe	Ostateczne środki		Wykorzystanie środków					
		Kwota (¹)	Wsk. (%)	Zobow. zaciągnięte	Wsk. wykorzyst. (%)	Przeniesienia na 2009 (²)	Wsk. (%)	Anulowanie środków	Wsk. (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
Nazewnictwo budżetowe									
I Parlament (Sek. I)		1 556,2		1 472,3	94,6	41,6	2,7	42,2	2,7
II Rada (Sek. II)		743,3		693,8	93,3	34,6	4,6	15,0	2,0
III Komisja (Sek. III) (³)		137 660,0		131 748,3	95,7	5 062,0	3,7	849,7	0,6
III.1 Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01)		284,4		278,8	98,0	1,3	0,5	4,2	1,5
III.2 Przedsiębiorstwa (T.02)		659,5		620,4	94,1	31,1	4,7	7,9	1,2
III.3 Konkurencja (T.03)		95,8		93,7	97,8	1,5	1,6	0,6	0,6
III.4 Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04)		11 061,8		11 029,7	99,7	9,2	0,1	22,9	0,2
III.5 Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (T.05)		61 570,0		57 905,3	94,0	3 555,3	5,8	109,4	0,2
III.6 Energia i transport (T.06)		2 894,0		2 830,2	97,8	54,7	1,9	9,2	0,3
III.7 Środowisko (T.07)		425,7		394,1	92,6	17,4	4,1	14,1	3,3
III.8 Badania naukowe (T.08)		4 646,8		4 355,4	93,7	286,7	6,2	4,7	0,1
III.9 Społeczeństwo informacyjne i media (T.09)		1 634,7		1 568,6	96,0	62,4	3,8	3,7	0,2
III.10 Bezpośrednie badania naukowe (T.10)		708,2		403,2	56,9	298,7	42,2	6,2	0,9
III.11 Rybołówstwo i gospodarka morską (T.11)		1 020,8		974,5	95,5	3,6	0,4	42,7	4,2
III.12 Rynek wewnętrzny (T.12)		64,0		62,7	98,1	1,0	1,5	0,3	0,4
III.13 Polityka regionalna (T.13)		37 335,2		37 291,1	99,9	24,9	0,1	19,3	0,1
III.14 Podatki i unia celna (T.14)		128,2		119,3	93,1	1,8	1,4	7,1	5,6
III.15 Edukacja i kultura (T.15)		1 547,9		1 432,1	92,5	108,9	7,0	6,9	0,4
III.16 Komunikacja (T.16)		210,9		206,6	98,0	1,3	0,6	3,0	1,4
III.17 Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)		703,2		690,2	98,2	7,9	1,1	5,1	0,7
III.18 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)		804,7		704,2	87,5	84,3	10,5	16,2	2,0
III.19 Stosunki zewnętrzne (T.19)		4 151,0		4 090,4	98,5	29,4	0,7	31,1	0,8
III.20 Handel (T.20)		79,9		75,8	94,9	1,1	1,4	3,0	3,7
III.21 Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21)		1 759,1		1 402,8	79,7	352,6	20,0	3,6	0,2
III.22 Rozszerzenie (T.22)		1 217,3		1 164,4	95,7	51,0	4,2	1,9	0,2
III.23 Pomoc humanitarna (T.23)		958,5		955,8	99,7	2,1	0,2	0,7	0,1
III.24 Zwalczanie nadużyć finansowych (T.24)		74,4		72,5	97,4	0,0	0,0	1,9	2,6
III.25 Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne (T.25)		185,7		180,4	97,1	3,3	1,8	2,1	1,1
III.26 Administracja Komisji (T.26)		1 051,1		987,6	94,0	42,5	4,0	21,1	2,0
III.27 Budżet (T.27)		274,7		265,5	96,6	1,4	0,5	7,9	2,9
III.28 Kontrola (T.28)		10,7		10,2	95,4	0,3	2,6	0,2	2,0
III.29 Statystyka (T.29)		135,1		124,9	92,5	2,6	1,9	7,6	5,6
III.30 Emerytury (T.30)		1 080,5		1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Służby językowe (T.31)		434,8		408,4	93,9	23,7	5,5	2,7	0,6
III.40 Rezerwy (T.40)		451,6		—	—	—	—	451,6	100,0
IV Trybunał Sprawiedliwości (Sek. IV)		296,6		291,3	98,2	1,6	0,6	3,7	1,2
V Trybunał Obrachunkowy (Sek. V)		133,3		120,8	90,7	0,3	0,2	12,1	9,1
VI Komitet Ekonomiczno-Społeczny (Sek. VI)		118,3		113,2	95,6	0,3	0,2	4,9	4,1
VII Komitet Regionów (Sek. VII)		93,1		80,8	86,8	10,8	11,6	1,5	1,6
VIII Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (Sek. VIII)		8,5		7,8	91,5	—	—	0,7	8,5
IX Europejski Inspektor Ochrony Danych (Sek. IX)		5,3		4,6	86,1	—	—	0,7	13,9
Środki na pokrycie zobowiązań ogółem	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Ramy finansowe									
1 Trwały wzrost	57 653,0	59 879,3		58 514,2	97,7	820,5	1,4	544,6	0,9
2 Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	59 193,0	63 037,9		59 306,6	94,1	3 571,3	5,7	159,9	0,3
3 Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 362,0	1 722,2		1 565,5	90,9	133,3	7,7	23,5	1,4
4 UE jako partner na arenie międzynarodowej	7 002,0	7 973,3		7 512,9	94,2	435,2	5,5	25,2	0,3
5 Administracja	(⁴) 7 380,0	7 795,4		7 427,0	95,3	190,9	2,4	177,5	2,3
6 Wyrównania	207,0	206,6		206,6	100,0	—	—	—	—
Środki na pokrycie zobowiązań ogółem	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Środki na pokrycie płatności ogółem	129 681,0	125 659,9	96,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

(¹) Ostateczne środki budżetowe określone po uwzględnieniu przesunięć między liniami budżetowymi, środków odpowiadających dochodom przeznaczonym na określony cel lub równorzędnym oraz środków przeniesionych z poprzedniego roku budżetowego. W efekcie w niektórych działach perspektywy finansowej dostępne środki są wyższe niż przyznane pałapy.

(²) Łącznie ze środkami odpowiadającymi dochodom przeznaczonym na określony cel lub równorzędnym.

(³) W przypadku sekcji III (Komisja) tytuły (T.) odpowiadają obszarom działań/polityk zdefiniowanym przez instytucję przy wdrażaniu budżetu zadaniowego (ABB).

(⁴) Załącznik do porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2006 r. stanowi, że pałap dla tej linii budżetowej w okresie 2007-2013 przedstawiany jest po potrąceniu składek pracowniczych 500 mln euro w cenach z 2004 r. W 2008 r. redukcja ta wynosi 77,3 mln euro.

Wykres IV							
Środki na pokrycie płatności dostępne w 2008 r. i ich wykorzystanie							
(w mln EUR i w %)							
Sekcje (Sek.) i tytuły (T.) zgodnie z nazewnictwem budżetowym na 2008 r. oraz działami ram finansowych	Ostateczne środki (¹)	Wykorzystanie środków					
		Płatności dokonane w 2008 r.	Wsk. wykorzyst. (%)	Przeniesienia na 2009	Wsk. (%)	Anulowanie środków	Wsk. (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a)-(b)-(c)	(d)/(a)
Nazewnictwo budżetowe							
I Parlament (Sek. I)	1 807,4	1 488,9	82,4	244,6	13,5	74,0	4,1
II Rada (Sek. II)	798,5	618,1	77,4	154,7	19,4	25,7	3,2
III Komisja (Sek. III) (²)	122 362,1	113 827,9	93,0	6 880,1	5,6	1 654,1	1,4
III.1 Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01)	358,1	285,9	79,8	17,5	4,9	54,6	15,3
III.2 Przedsiębiorstwa (T.02)	603,1	477,3	79,1	64,4	10,7	61,4	10,2
III.3 Konkurencja (T.03)	103,6	87,4	84,4	14,4	13,9	1,7	1,6
III.4 Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04)	9 414,9	9 092,0	96,6	25,6	0,3	297,3	3,2
III.5 Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (T.05)	58 507,9	53 803,2	92,0	4 499,8	7,7	204,9	0,4
III.6 Energia i transport (T.06)	2 168,6	1 784,5	82,3	126,7	5,8	257,4	11,9
III.7 Środowisko (T.07)	319,2	263,9	82,7	25,8	8,1	29,5	9,2
III.8 Badania naukowe (T.08)	5 146,4	4 438,5	86,2	686,1	13,3	21,8	0,4
III.9 Społeczeństwo informacyjne i media (T.09)	1 889,7	1 708,4	90,4	170,7	9,0	10,6	0,6
III.10 Bezpośrednie badania naukowe (T.10)	671,7	389,4	58,0	269,0	40,1	13,2	2,0
III.11 Rybołówstwo i gospodarka morska (T.11)	931,5	878,9	94,3	8,3	0,9	44,4	4,8
III.12 Rynek wewnętrzny (T.12)	69,2	58,4	84,3	8,1	11,7	2,8	4,0
III.13 Polityka regionalna (T.13)	27 891,2	27 674,5	99,2	195,2	0,7	21,5	0,1
III.14 Podatki i unia celna (T.14)	121,0	105,3	87,0	10,3	8,5	5,4	4,5
III.15 Edukacja i kultura (T.15)	1 554,6	1 377,7	88,6	147,2	9,5	29,7	1,9
III.16 Komunikacja (T.16)	223,8	186,3	83,2	18,5	8,3	19,1	8,5
III.17 Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)	603,7	515,1	85,3	38,2	6,3	50,5	8,4
III.18 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)	549,7	444,6	80,9	19,9	3,6	85,2	15,5
III.19 Stosunki zewnętrzne (T.19)	3 603,8	3 449,1	95,7	71,8	2,0	82,9	2,3
III.20 Handel (T.20)	85,2	75,3	88,3	7,2	8,4	2,8	3,2
III.21 Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21)	1 400,7	1 229,0	87,7	118,5	8,5	53,2	3,8
III.22 Rozszerzenie (T.22)	1 642,5	1 554,6	94,6	57,5	3,5	30,4	1,8
III.23 Pomoc humanitarna (T.23)	903,6	895,1	99,1	6,8	0,8	1,7	0,2
III.24 Zwalczanie nadużyć finansowych (T.24)	76,2	62,8	82,4	5,9	7,7	7,5	9,9
III.25 Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne (T.25)	200,9	176,9	88,0	21,0	10,4	3,0	1,5
III.26 Administracja Komisji (T.26)	1 181,6	970,9	82,2	171,1	14,5	39,6	3,4
III.27 Budżet (T.27)	283,7	263,4	92,8	11,7	4,1	8,6	3,0
III.28 Kontrola (T.28)	11,5	10,3	89,3	0,9	8,0	0,3	2,8
III.29 Statystyka (T.29)	130,3	109,6	84,1	14,5	11,2	6,2	4,8
III.30 Emerytury (T.30)	1 080,5	1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Służby językowe (T.31)	462,3	410,3	88,7	47,4	10,2	4,6	1,0
III.40 Rezerwy (T.40)	171,2	—	—	—	—	171,2	100,0
IV Trybunał Sprawiedliwości (Sek. IV)	309,6	288,5	93,2	16,3	5,3	4,8	1,6
V Trybunał Obrachunkowy (Sek. V)	142,1	116,5	81,9	12,6	8,9	13,0	9,2
VI Komitet Ekonomiczno-Społeczny (Sek. VI)	125,6	114,0	90,7	5,9	4,7	5,7	4,6
VII Komitet Regionów (Sek. VII)	99,2	78,7	79,3	17,6	17,8	2,9	2,9
VIII Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (Sek. VIII)	9,1	7,7	84,6	0,6	6,7	0,8	8,7
IX Europejski Inspektor Ochrony Danych (Sek. IX)	6,3	4,3	68,1	0,9	14,3	1,1	17,6
Środki na pokrycie płatności ogółem	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4
Ramy finansowe							
1 Trwały wzrost	47 743,4	45 611,4	95,5	1 431,1	3,0	700,9	1,5
2 Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	59 431,4	54 812,7	92,2	4 361,1	7,3	257,7	0,4
3 Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 533,2	1 310,6	85,5	91,3	6,0	131,3	8,6
4 UE jako partner na arenie międzynarodowej	8 251,6	7 310,7	88,6	527,3	6,4	413,6	5,0
5 Administracja	8 493,7	7 292,5	85,9	922,5	10,9	278,8	3,3
6 Wyrównania	206,6	206,6	100,0	—	—	—	—
Środki na pokrycie płatności ogółem	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

(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.

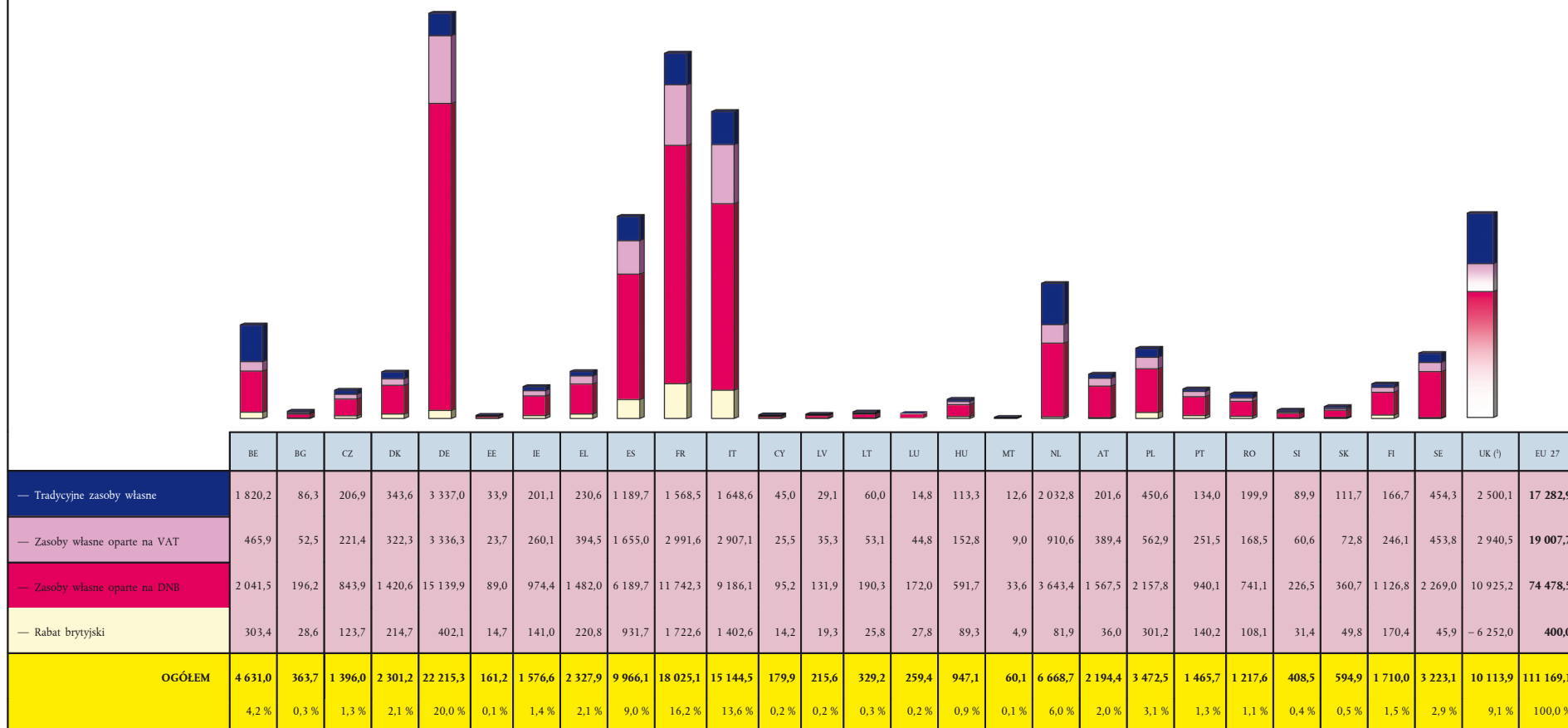
(²) W przypadku sekcji III (Komisja) tytuły (T.) odpowiadają obszarom działań/polityk zdefiniowanym przez instytucję przy wdrażaniu budżetu zadaniowego (ABB).

Wykres V

Zasoby własne w 2008 r. w podziale na państwa członkowskie

Faktyczne dochody

(w mln EUR i w %)



(*) W przypadku Zjednoczonego Królestwa zastosowano korektę (6 252 mln euro) do kwoty brutto zasobów własnych (16 365,9 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.

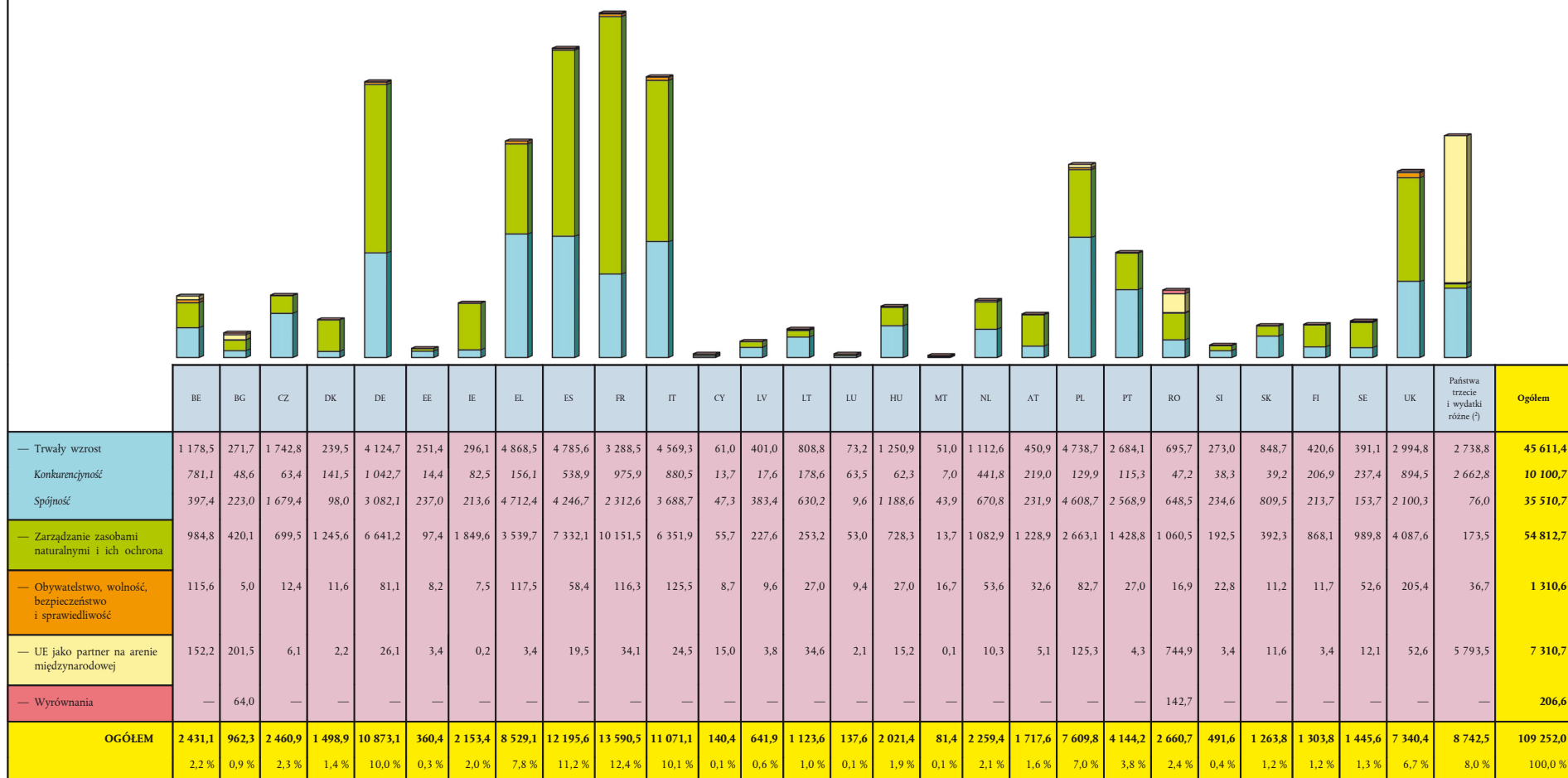
Wykres VI

Płatności dokonane w 2008 r. w poszczególnych państwach członkowskich ⁽¹⁾

Uwaga: Płatności dokonane w 2008 r. = płatności w ramach środków operacyjnych z 2008 r. plus płatności z przeniesień z 2007 r.

Działy ram finansowych

(w mln EUR 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 EUR)

	31.12.2008	31.12.2007
Aktywa trwałe:		
Wartości niematerialne i prawne	56	44
Rzeczowe aktywa trwałe	4 881	4 523
Inwestycje długoterminowe	2 078	1 973
Pożyczki	3 565	1 806
Prefinansowanie długoterminowe	29 023	14 015
Należności długoterminowe	45	127
	39 648	22 488
Aktywa obrotowe:		
Zapasy	85	88
Inwestycje krótkoterminowe	1 553	1 420
Prefinansowanie krótkoterminowe	10 262	20 583
Należności krótkoterminowe	11 920	12 051
Środki pieniężne i ich ekwiwalenty	23 724	18 756
	47 544	52 898
Aktywa ogółem	87 192	75 386
Zobowiązania długoterminowe:		
Świadczenia pracownicze	- 37 556	- 33 480
Rezerwy długoterminowe	- 1 341	- 1 079
Długoterminowe zobowiązania finansowe	- 3 349	- 1 574
Inne zobowiązania długoterminowe	- 2 226	- 1 989
	- 44 472	- 38 122
Zobowiązania krótkoterminowe:		
Rezerwy krótkoterminowe	- 348	- 369
Krótkoterminowe zobowiązania finansowe	- 119	- 135
Zobowiązania	- 89 677	- 95 380
	- 90 144	- 95 884
Zobowiązania ogółem	- 134 616	- 134 006
Aktywa netto	- 47 424	- 58 620
Rezerwy	3 115	2 806
Kwoty należne od państw członkowskich		
Świadczenia pracownicze	- 37 556	- 33 480
Inne kwoty	- 12 983	- 27 946
Aktywa netto	- 47 424	- 58 620

Wykres VIII		
Skonsolidowany rachunek dochodów i wydatków		
	(w mln EUR)	
	31.12.2008	31.12.2007
Dochody operacyjne		
Dochody z tytułu zasobów własnych i wkładów	112 713	112 084
Pozostałe dochody operacyjne	9 731	9 080
	122 444	121 164
Koszty operacyjne		
Koszty administracyjne	– 7 720	– 7 120
Koszty operacyjne	– 97 214	– 104 682
	– 104 934	– 111 802
Nadwyżka z działalności operacyjnej	17 510	9 362
Dochody finansowe	698	674
Koszty finansowe	– 467	– 354
Zmiany w zakresie zobowiązań z tytułu świadczeń pracowniczych	– 5 009	– 2 207
Udział w nadwyżce (deficycie) netto jednostek stowarzyszonych i wspólnych przedsiębiorstw	– 46	– 13
Wynik ekonomiczny za rok	12 686	7 462

ZAŁĄCZNIK II

Wykaz sprawozdań specjalnych przyjętych przez Trybunał Obrachunkowy od ostatniego sprawozdania rocznego:

- Sprawozdanie specjalne nr 8/2008 – Czy zasada współzależności jest skuteczna?
- Sprawozdanie specjalne nr 9/2008 – Skuteczność wsparcia UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, udzielonego Białorusi, Mołdawii i Ukrainie
- Sprawozdanie specjalne nr 10/2008 – Pomoc WE na rzecz rozwoju usług zdrowotnych w Afryce Subsaharyjskiej
- Sprawozdanie specjalne nr 11/2008 – Zarządzanie wsparciem Unii Europejskiej dla działań w zakresie składowania zbóż w magazynach państwowych
- Sprawozdanie specjalne nr 12/2008 – Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ISPA), 2000–2006
- Sprawozdanie specjalne nr 1/2009 – Operacje bankowe w regionie śródziemnomorskim w ramach programu MEDA oraz poprzednich protokołów
- Sprawozdanie specjalne nr 2/2009 – Program zdrowia publicznego Unii Europejskiej (2003–2007): czy skutecznie przyczynia się on do poprawy zdrowia?
- Sprawozdanie specjalne nr 3/2009 – Skuteczność wydatków w ramach działań strukturalnych na oczyszczanie ścieków w okresach programowania 1994–1999 i 2000–2006
- Sprawozdanie specjalne nr 4/2009 – Zarządzanie przez Komisję udziałem podmiotów niepaństwowych we współpracy WE na rzecz rozwoju
- Sprawozdanie specjalne nr 5/2009 – Zarządzanie środkami finansowymi przez Komisję
- Sprawozdanie specjalne nr 6/2009 – Program pomocy żywnościowej Unii Europejskiej dla osób najbardziej potrzebujących: ocena celów oraz zastosowanych środków i metod
- Sprawozdanie specjalne nr 7/2009 – Zarządzanie fazą rozwoju i walidacji programu Galileo
- Sprawozdanie specjalne nr 8/2009 – „Sieci doskonałości” oraz „projekty zintegrowane” w ramach wspólnotowej polityki w zakresie badań naukowych: Czy założone cele zostały osiągnięte?
- Sprawozdanie specjalne nr 9/2009 – Wydajność i skuteczność działań prowadzonych przez Urząd Doboru Kadr Wspólnot Europejskich w zakresie doboru pracowników
- Sprawozdanie specjalne nr 10/2009 – Działania informacyjne i promocyjne dotyczące produktów rolnych
- Sprawozdanie specjalne nr 11/2009 – Trwałość projektów w ramach instrumentu LIFE-przyroda i zarządzanie nimi przez Komisję
- Sprawozdanie specjalne nr 12/2009 – Skuteczność projektów realizowanych przez Komisję w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na rzecz Bałkanów Zachodnich
- Sprawozdanie specjalne nr 13/2009 – Powierzenie realizacji zadań agencjom wykonawczym: czy jest to właściwe rozwiązanie?
- Sprawozdanie specjalne nr 14/2009 – Czy instrumenty zarządzania rynkiem mleka i przetworów mlecznych osiągnęły swoje główne cele?

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:

Cour des comptes européenne
Unité »Communication et rapports«
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG
Tel.: + (352) 4398-1
e-mail: euraud@eca.europa.eu

lub wypełnić elektroniczny formularz zamówienia dostępny na stronie EU-Bookshop.