

**SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE
DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z ÓSMEGO,
DZIEWIĄTEGO I DZIESIĄTEGO EUROPEJ-
SKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU (EFR)**

(2010/C 303/02)

Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR)

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	1–5
Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju	2–5
Rozdział I – Realizacja ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR	6–10
Realizacja finansowa	6–9
Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania finansami od ósmego do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju	10
Rozdział II – Niezależne poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń EFR	I–X
Niezależne poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2009	I–X
Informacje uzupełniające poświadczenie wiarygodności	11–55
Zakres kontroli i podejście kontrolne	11–12
Wiarygodność rozliczeń	13–18
Prawidłowość transakcji	19–25
Dochody	20
Zobowiązania	21
Płatności	22–25
Skuteczność systemów	26–51
Kontrole <i>ex ante</i>	29–33
Monitorowanie i nadzór	34–41
Kontrole zewnętrzne	42–46
Audyt wewnętrzny	47–48
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	49–51
Wnioski i zalecenia	52–55

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

1. Niniejsze sprawozdanie roczne zawiera przeprowadzoną przez Trybunał ocenę Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR). Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków w 2009 r. przedstawiono w **tabeli 1**.

Tabela 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – najważniejsze informacje

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2009	Tryb zarządzania budżetem
Europejskie Fundusze Rozwoju	8. EFR	Wydatki administracyjne	0	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	0	Pośrednie scentralizowane
			20	Bezpośrednie scentralizowane
			152	Zdecentralizowane
			0	Wspólne
			172	
	9. EFR	Wydatki administracyjne	4	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	36	Pośrednie scentralizowane
			439	Bezpośrednie scentralizowane
			1 188	Zdecentralizowane
			177	Wspólne
			1 844	
	10. EFR	Wydatki administracyjne	71	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	2	Pośrednie scentralizowane
			663	Bezpośrednie scentralizowane
		110	Zdecentralizowane	
		261	Wspólne	
		1 107		

Wydatki administracyjne ogółem	75
Wydatki operacyjne ogółem	3 048
Płatności ogółem ⁽¹⁾	3 123

Zobowiązania indywidualne ogółem ⁽²⁾	4 141
--------------------------------------------------------	--------------

Zobowiązania globalne ogółem ⁽²⁾	3 405
----------------------------------------------------	--------------

⁽¹⁾ Płatności brutto, z wyłączeniem kwot odzyskanych.

⁽²⁾ Kwoty zobowiązań indywidualnych i globalnych uwzględniają środki anulowane.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez AIDCO DataWarehouse.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju

2. Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) jest głównym instrumentem pomocy Unii Europejskiej w zakresie współpracy na rzecz rozwoju z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajami i terytoriami zamorskimi (KTZ). Został on utworzony w 1957 r. na mocy postanowień traktatu rzymskiego.

3. EFR są finansowane przez państwa członkowskie, ich funkcjonowanie jest regulowane na podstawie osobnego rozporządzenia finansowego, a zarządza nimi specjalny komitet. Komisja Europejska odpowiada za finansową realizację działań, na które wykorzystywane są fundusze EFR. W Komisji niemal wszystkimi programami EFR zarządza Biuro Współpracy EuropeAid (EuropeAid), które jest również odpowiedzialne za zarządzanie większością wydatków na działania zewnętrzne i rozwój, finansowanych z budżetu ogólnego Unii Europejskiej⁽¹⁾. Niewielka część projektów EFR⁽²⁾ odnosi się do pomocy humanitarnej i zarządza nią Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO). Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) zarządza instrumentem inwestycyjnym. Instrument ten nie jest uwzględniany w poświadczeniu wiarygodności wydawanym przez Trybunał ani w absolutorium udzielanym przez Parlament Europejski⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

4. Zarządzanie EFR odbywa się z wykorzystaniem trzech trybów (**tabela 1**): zarządzania scentralizowanego, wspólnego oraz zdecentralizowanego⁽⁵⁾. W trybie zarządzania scentralizowanego (40 % płatności w 2009 r.) sama Komisja prowadzi bezpośrednio działania pomocowe; dotyczy to głównie wsparcia budżetowego. W przypadku zarządzania wspólnego (14 % płatności w 2009 r.) realizacja zadań finansowanych przez Wspólnotę powierzana jest organizacjom międzynarodowym, pod warunkiem że ich rachunkowość, audyt, procedury kontroli i procedury udzielania zamówień dają gwarancje równoważne uznanym międzynarodowym standardom. Głównymi partnerami EuropeAid są agencje ONZ i Bank Światowy. W ramach zarządzania zdecentralizowanego (46 % płatności w 2009 r.) Komisja powierza zarządzanie niektórymi działaniami władzom krajów będących beneficjentami pomocy. Na **schemacie 1** przedstawiono tryb zdecentralizowanego zarządzania EFR w odniesieniu do procesu płatności.

⁽¹⁾ Zob. rozdział 6 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2009, dotyczący wykonania budżetu.

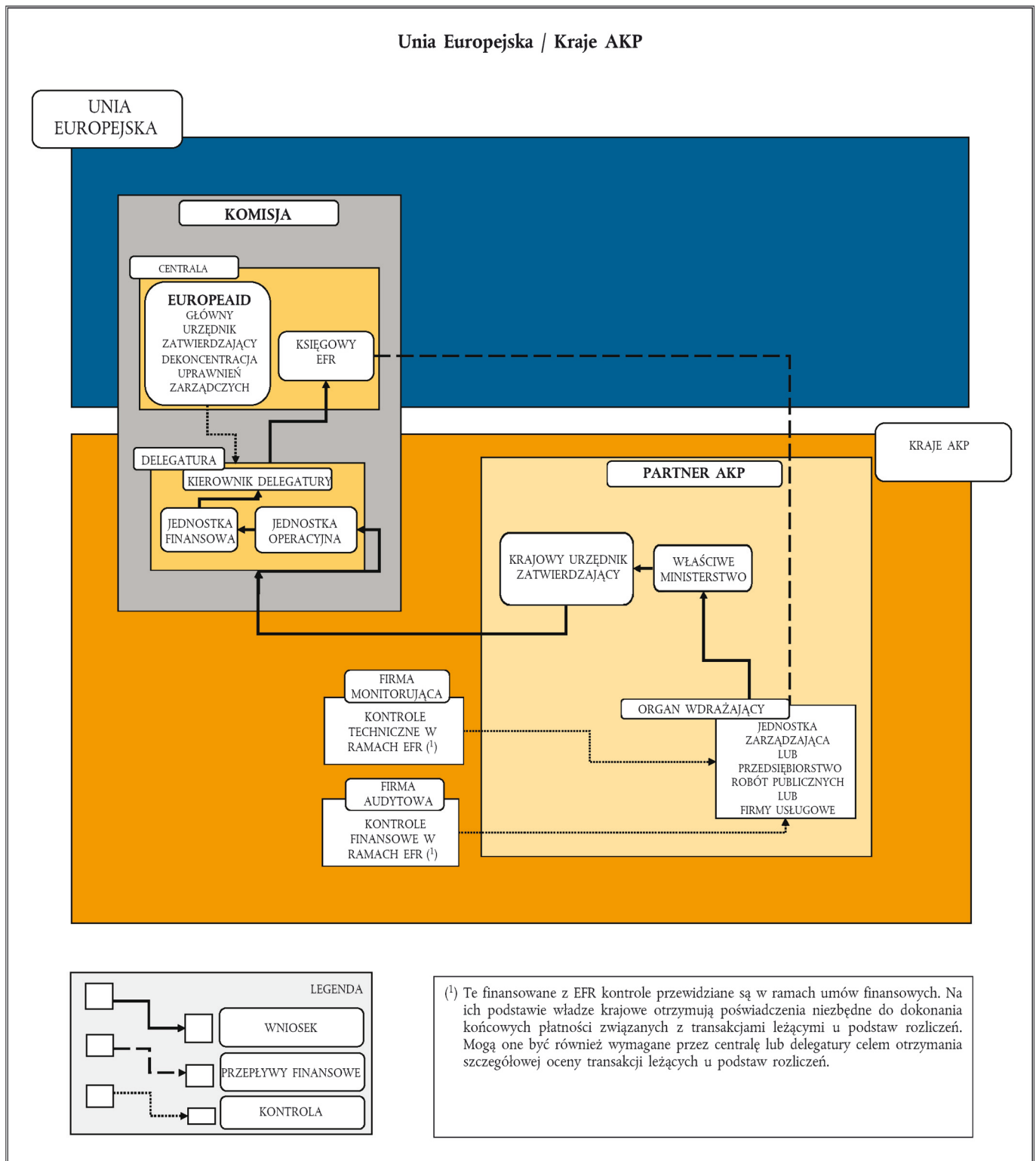
⁽²⁾ Odpowiadająca 0,9 % płatności za 2009 r.

⁽³⁾ Zob. art. 118, 125 i 134 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 78 z 19.3.2008, s. 1). W swojej opinii nr 9/2007 w sprawie projektu tego rozporządzenia (Dz.U. C 23 z 28.1.2008) Trybunał podkreślił, że przepisy tych artykułów ograniczają zakres absolutorium udzielanego przez Parlament.

⁽⁴⁾ Trójstronna umowa między EBI, Komisją i Trybunałem (art. 134 rozporządzenia finansowego z dnia 18 lutego 2008 r. mającego zastosowanie do 10. EFR, o którym mowa powyżej) zawiera postanowienia dotyczące kontroli tych działań przez Trybunał.

⁽⁵⁾ Art. 21–29 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. EFR.

Schemat 1 – Zasada zarządzania zdecentralizowanego w odniesieniu do procesu płatności



UWAGI TRYBUNAŁU

5. Interwencje EFR są realizowane w krajach i przez kraje, w których systemy kontroli wewnętrznej z reguły słabo funkcjonują. Ten brak zdolności administracyjnych większości krajowych urzędników zatwierdzających, a także uchybienia w ustanawianiu i stosowaniu procedur finansowych i mechanizmów kontroli organizacji wdrażających i organów nadzorujących stanowią duże zagrożenie dla prawidłowości transakcji. Oddalenie wielu miejsc, w których realizowane są projekty, oraz występowanie konfliktów w niektórych regionach także utrudnia prowadzenie weryfikacji.

ROZDZIAŁ I — REALIZACJA ÓSMEGO, DZIEWIĄTEGO I DZIESIĄTEGO EFR**Realizacja finansowa**

6. W 2009 r. ósmy, dziewiąty i dziesiąty EFR były realizowane równocześnie. Każda umowa EFR jest zazwyczaj zawierana na około pięć lat, przy czym cykle programowania zwykle pokrywają się z czasem obowiązywania umów o partnerstwie/konwencji. Chociaż dla każdego EFR zobowiązania są zaciągane na pięć lat, płatności mogą być realizowane przez dłuższy okres.

7. Łączna wysokość wkładów wpłaconych w 2009 r. przez państwa członkowskie wyniosła 3 296 mln euro. Nadal należne są wkłady w ramach dziewiątego EFR.

8. Dziesiąty EFR obejmuje lata 2008–2013. Dysponuje on środkami pomocowymi Wspólnoty w wysokości 22 682 mln euro, a wszedł w życie dnia 1 lipca 2008 r. W ramach tej kwoty 21 966 mln euro przeznaczono dla krajów AKP, a 286 mln euro dla KTZ. Kwoty te obejmują odpowiednio 1 500 mln euro i 30 mln euro dla krajów AKP i KTZ na instrument inwestycyjny, którym zarządza EBI. Ponadto 430 mln euro zostało przeznaczone na wydatki Komisji związane z programowaniem i realizacją EFR.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5. EFR został zaprojektowany w celu pomocy państwom, które z definicji znajdują się w trudnej sytuacji, dlatego polityka w zakresie pomocy rozwojowej musi gwarantować, by organy krajowe były odpowiedzialne za strategię w zakresie rozwoju. Krajowi urzędnicy zatwierdzający odkrywają w tym procesie kluczową rolę. Aby zapewnić zgodność z właściwymi procedurami i zasadami, od kilku lat prowadzony jest specjalnie opracowany program szkoleniowy dla personelu w biurach krajowych urzędników zatwierdzających.

6. Każdy EFR obejmuje okres około pięciu lat, jednak wdrażanie projektów i programów oraz powiązane płatności mogą obejmować dłuższy okres, który tym niemniej jest ograniczony przepisami.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9. **Tabela 2** przedstawia skumulowane wykorzystanie zasobów EFR, którymi zarządza Komisja, oraz ich realizację finansową. W 2009 r. opracowane przez Komisję prognozy realizacji finansowej w zakresie zobowiązań globalnych i zobowiązań indywidualnych zostały przekroczone: zobowiązania globalne wyniosły 3 406 mln euro, a zobowiązania indywidualne osiągnęły rekordowy poziom 4 140 mln euro. Płatności netto wyniosły 3 069 mln euro – 92 % prognozowanej kwoty. To niepełne zrealizowanie prognozy można wyjaśnić niższymi niż zakładano płatnościami w krajach objętych procedurą konsultacji, określoną w art. 96 umowy z Kotonu, lub innymi środkami dialogu ⁽⁶⁾, w krajach, które jeszcze nie ratyfikowały umowy z Kotonu ⁽⁷⁾, i w krajach, w których płatności w ramach wsparcia budżetowego nie zostały zrealizowane w związku z tym, że nie potwierdzono spełnienia warunków ogólnych lub szczegółowych ⁽⁸⁾. Zaległe płatności wzrosły o 3 %, co jest zrozumiałe przy uwzględnieniu różnicy między poziomem zobowiązań globalnych a poziomem płatności netto osiągniętym w ciągu roku. Równocześnie zadawnione i nieaktywne zaległe płatności zwiększyły się o 23 %, w związku z wysokim poziomem zobowiązań globalnych zaciągniętych w 2007 r. w celu wykorzystania pozostałych środków z dziewiątego EFR, który jednak nie prowadził do osiągnięcia takiego samego poziomu zobowiązań indywidualnych.

9. Wyjątkowe wyniki dotyczące zobowiązań globalnych i indywidualnych świadczą o skuteczności polityki przyjętej przez Komisję w celu przyspieszenia wdrażania programów.

Zwiększenie kwoty zaległych płatności w 2009 r. można uzasadnić szczególnie wysokim poziomem zobowiązań w 2007 r. oraz cyklem projektów w ramach EFR, który obejmuje przeciętnie trzy lata, a największe płatności są zazwyczaj dokonywane w pierwszym roku oraz pod koniec ostatniego roku.

⁽⁶⁾ Madagaskar, Mauretania, Niger i Gwinea Konakry.

⁽⁷⁾ Sudan i Gwinea Równikowa.

⁽⁸⁾ Malawi, Haiti, Demokratyczna Republika Konga i Etiopia.

Tabela 2 – Skumulowane wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r.

(w mln EUR)

	Stan na koniec 2008 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2009				Stan na koniec 2009 r.				
	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	8. EFR ⁽³⁾	9. EFR ⁽³⁾	10. EFR	Ogólna kwota	8. EFR	9. EFR	10. EFR	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾
A – ZASOBY ⁽¹⁾	48 677,7		0,8	1,0	66,6	68,4	10 786,7	16 632,8	21 326,7	48 746,1	
B – WYKORZYSTANIE											
1. Zobowiązania finansowe	32 185,3	66,1 %	- 41,7	- 53,8	3 501,0	3 405,5	10 744,4	16 579,0	8 267,4	35 590,7	73,0 %
2. Indywidualne zobowiązania prawne	24 880,8	51,1 %	- 41,8	997,4	3 184,1	4 139,7	10 499,1	15 206,8	3 314,5	29 020,5	59,5 %
3. Płatności ⁽⁴⁾	20 031,1	41,2 %	152,1	1 805,8	1 111,4	3 069,3	10 082,4	11 816,9	1 201,1	23 100,4	47,4 %
C – Zaległe płatności (B1 – B3)	12 154,1	25,0 %					662,1	4 762,1	7 066,3	12 490,3	25,6 %
D – Dostępne saldo (A – B1)	16 492,5	33,9 %					42,3	53,8	13 059,3	13 155,4	27,0 %

⁽¹⁾ Wstępny przydział na 8., 9. i 10. EFR, współfinansowanie, odsetki, dochody różne, środki przesunięte z poprzednich EFR i modyfikacje wynikające ze zmiany systemu rachunkowości.

⁽²⁾ Jako odsetek zasobów.

⁽³⁾ Kwoty ujemne odpowiadają środkom anulowanym.

⁽⁴⁾ Płatności netto po uwzględnieniu kwot odzyskanych.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdania finansowego EFR na dzień 31 grudnia 2009 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania finansami od ósmego do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju

10. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do dziesiątego EFR⁽⁹⁾ Komisja zobowiązana jest rokrocznie sporządzać sprawozdania z zarządzania finansami EFR. W opinii Trybunału w sprawozdaniu z zarządzania finansami przedstawiono rzetelny opis osiągnięcia przez Komisję celów operacyjnych w omawianym roku budżetowym (w szczególności w zakresie realizacji finansowej i działań kontrolnych), sytuacji finansowej oraz wydarzeń, które miały istotny wpływ na działania prowadzone w 2009 r.

⁽⁹⁾ Art. 118 i 124.

ROZDZIAŁ II — NIEZALEŻNE POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE ROZLICZEŃ EFR

Niezależne poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2009

I — Na mocy postanowień art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 141 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR, jak również do poprzednich EFR, Trybunał zbadał:

- a) „Końcowe roczne sprawozdanie finansowe ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2009” składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego ⁽¹⁰⁾ oraz ze skonsolidowanego sprawozdania z realizacji finansowej ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR; oraz
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi EFR w odniesieniu do tej części środków EFR, która podlega zarządzaniu finansowemu Komisji ⁽¹¹⁾.

Zadania kierownictwa

II — Na mocy rozporządzeń finansowych mających zastosowanie do ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR kierownictwo ⁽¹²⁾ odpowiada za przygotowanie i rzetelne przedstawienie końcowego rocznego sprawozdania finansowego EFR oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw.

- a) W zakres obowiązków kierownictwa w związku z końcowym rocznym sprawozdaniem finansowym EFR wchodzi opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej niezbędnych do przygotowania i rzetelnego przedstawienia sprawozdań finansowych wolnych od istotnych nieprawidłowości wynikających z nadużyć lub błędów, a także wybór i stosowanie właściwych zasad rachunkowości na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego EFR ⁽¹³⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych odpowiednich do okoliczności. Komisja zatwierdza końcowe roczne sprawozdanie finansowe EFR.
- b) Sposób, w jaki kierownictwo wypełnia swoje obowiązki w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, zależy od metody wdrażania EFR. W przypadku bezpośredniego zarządzania scentralizowanego zadaniami wykonawczymi zajmują się departamenty Komisji. W przypadku zarządzania zdecentralizowanego zadania te są przekazywane państwom trzecim, a w ramach pośredniego zarządzania scentralizowanego – innym organom. W przypadku wspólnego zarządzania natomiast zadania wykonawcze są rozdzielone między Komisję a organizacje międzynarodowe. Zadania wykonawcze muszą być realizowane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, która wymaga opracowywania, wdrażania i utrzymywania skutecznych i wydajnych systemów kontroli wewnętrznej, w tym właściwego nadzoru, jak również podejmowania odpowiednich działań w celu zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz, w razie konieczności, wszczęcia postępowania sądowego w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych. Bez względu na stosowaną metodę wykonania budżetu Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń EFR.

⁽¹⁰⁾ Skonsolidowane sprawozdanie finansowe obejmuje bilans, rachunek dochodów i wydatków, rachunek przepływów pieniężnych oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz Europejskich Funduszy Rozwoju.

⁽¹¹⁾ Na mocy postanowień art. 2, 3, 4, art. 125 ust. 4 oraz art. 134 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje części środków EFR, którymi zarządza EBI i za które jest on odpowiedzialny.

⁽¹²⁾ Na poziomie Komisji kierownictwo stanowią członkowie instytucji, delegowani i subdelegowani urzędnicy zatwierdzający, księgowy oraz kadra kierownicza jednostek ds. finansowych, audytu wewnętrznego lub kontroli. Na poziomie państw beneficjentów kierownictwo stanowią krajowi urzędnicy zatwierdzający, księgowi, instytucje płatnicze oraz kadra kierownicza instytucji wdrażających.

⁽¹³⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego EFR opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (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 2009 sporządzone jest na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego EFR, umożliwiających przystosowanie zasad rachunkowości memoriałowej do specyfiki Wspólnot, natomiast skonsolidowane sprawozdania z wykonania EFR nadal opierają się głównie na przepływach pieniężnych.

Zadania kontrolera

III — Zadaniem Trybunału jest, na podstawie przeprowadzonej przez niego kontroli, przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej oraz kodeksem etyki IFAC i INTOSAI. Zgodnie z tymi standardami Trybunał zobowiązany jest planować i przeprowadzać kontrolę w celu uzyskania wystarczającej pewności, że końcowe roczne sprawozdanie finansowe EFR jest wolne od istotnych nieprawidłowości, a leżące u jego podstaw transakcje są, jako całość, legalne i prawidłowe.

IV — W kontekście opisanym w pkt III w zakresie kontroli wchodziły procedury mające na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty oraz informacje zawarte w ostatecznym sprawozdaniu skonsolidowanym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Wybór procedur zależy od osądu kontrolera, w tym od jego oceny ryzyka wystąpienia istotnych nieprawidłowości w ostatecznym sprawozdaniu skonsolidowanym oraz istotnych niezgodności transakcji z wymogami określonymi w przepisach prawa w zakresie EFR, bez względu na to, czy nieprawidłowości te wynikają z nadużyć finansowych, czy z błędów. Podczas dokonywania oceny ryzyka w celu opracowania procedur kontroli odpowiednich do okoliczności kontroler bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej istotny dla przygotowania i rzetelnego przedstawienia ostatecznego sprawozdania skonsolidowanego oraz systemu nadzoru i kontroli wdrażane w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji. W tym kontekście kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad rachunkowości oraz zasadność dokonanych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji ostatecznego skonsolidowanego sprawozdania finansowego i rocznych sprawozdań z działalności.

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

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VI — W opinii Trybunału końcowe roczne sprawozdanie finansowe ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2009 r. oraz wyniki transakcji i przepływów pieniężnych za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

VII — Nie wnosząc zastrzeżeń do opinii wyrażonej w pkt VI, Trybunał pragnie zwrócić uwagę na niedoszacowanie kwoty gwarancji uzyskanych w związku z prefinansowaniem oraz na przeszacowanie wartości gwarancji kwot zatrzymanych przedstawionych w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego.

Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

VIII — W opinii Trybunału dochody, zobowiązania i płatności leżące u podstaw rozliczeń w ramach ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2009 r. są, we wszystkich istotnych aspektach, legalne i prawidłowe.

IX — Nie podważając opinii wyrażonej w pkt VIII, Trybunał pragnie zwrócić uwagę na dużą częstość występowania błędów niekwantyfikowalnych w zobowiązaniach i płatnościach, które jednak nie zostały ujęte w szacunkach dotyczących ogólnego poziomu błędów.

X — Trybunał stwierdza, że stosowane przez Komisję systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne w zapobieganiu błędom lub wykrywaniu i korygowaniu ich.

Dnia 9 września 2010 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

UWAGI TRYBUNAŁU

INFORMACJE UZUPEŁNIAJĄCE POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI**Zakres kontroli i podejście kontrolne**

11. Uwagi dotyczące wiarygodności rozliczeń EFR, przedstawione w pkt VI i VII poświadczenia wiarygodności, są oparte na kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego⁽¹⁴⁾ i skonsolidowanego sprawozdania z realizacji finansowej ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR⁽¹⁵⁾. Kontrola ta objęła odpowiednio dobrane procedury mające na celu zbadanie – na podstawie testów – dowodów dotyczących kwot i informacji. Kontrola polegała na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez kierownictwo oraz ogólnej prezentacji skonsolidowanych sprawozdań.

12. Przyjęte przez Trybunał ogólne podejście do kontroli prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń i metodyka prowadzenia tych kontroli zostały opisane w części 2 załącznika 1.1 do rozdziału 1 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2009, dotyczącego wykonania budżetu. Uwagi dotyczące prawidłowości transakcji EFR, przedstawione w pkt VIII–X poświadczenia wiarygodności, są oparte na następujących elementach:

- a) badaniu bezpośrednim statystycznie dobranej reprezentatywnej próby 220 pozycji odpowiadających 50 zobowiązaniom finansowym i indywidualnym oraz 170 płatnościom okresowym i końcowym, dokonanych przez centralę EuropeAid oraz delegatury. W miarę potrzeby przeprowadzono kontrole na miejscu w organizacjach wdrażających i u beneficjentów końcowych celem zweryfikowania leżących u podstaw rozliczeń płatności uwzględnionych w sprawozdaniach finansowych lub w zestawieniach poniesionych wydatków;
- b) ocenie skuteczności systemów nadzoru i kontroli w centrali EuropeAid i delegaturach, obejmującej następujące elementy:
 - (i) prowadzone przez urzędników zatwierdzających, w tym krajowych urzędników zatwierdzających, kontrole *ex ante* w zakresie udzielania zamówień i dokonywania płatności;
 - (ii) monitoring i nadzór;
 - (iii) kontrole zewnętrzne;
 - (iv) audyt wewnętrzny;
- c) w **załączniku 4** przedstawiono podsumowanie działań podjętych w związku z poprzednimi uwagami.

⁽¹⁴⁾ Zob. art. 122 rozporządzenia finansowego z dnia 18 lutego 2008 r. mającego zastosowanie do dziesiątego EFR: „sprawozdania finansowe obejmują bilans, rachunek dochodów i wydatków, rachunek przepływów pieniężnych oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz EFR”.

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 123 rozporządzenia finansowego z dnia 18 lutego 2008 r. mającego zastosowanie do dziesiątego EFR: „sprawozdania z realizacji finansowej obejmują tabele przedstawiające środki, zobowiązania i płatności”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wiarygodność rozliczeń

13. Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2009 r., we wszystkich istotnych aspektach, rzetelnie przedstawia sytuację finansową EFR oraz wyniki transakcji i przepływów pieniężnych za zakończony w tym dniu rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

14. Sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy 2009 jest pierwszym sprawozdaniem sporządzonym w nowym systemie rachunkowości memoriałowej ABAC FED (ten sam system jest stosowany do budżetu ogólnego Unii Europejskiej). Został on uruchomiony w lutym 2009 r., po zakończeniu procesu migracji z poprzedniego systemu rachunkowości kasowej (OLAS). Nowy system zapewnia lepszą obsługę sprawozdawczości prowadzonej metodą memoriałową, na przykład dzięki ograniczeniu liczby ręcznych korekt niezbędnych do uzyskania na koniec roku rozliczeń opartych na zasadzie memoriału. System ABAC-FED doprowadził więc do wzmocnienia księgowości.

15. W wyniku prowadzonych przez EuropeAid kontroli *ex post* stwierdzono zwiększoną częstość błędów związanych z kodowaniem⁽¹⁶⁾. Chociaż przeprowadzona przez Trybunał kontrola sprawozdania finansowego nie doprowadziła do stwierdzenia istotnego poziomu błędów, za który odpowiadałyby tego rodzaju błędy, stanowią one powód do obaw, ponieważ mogą mieć negatywny wpływ na poprawność danych wykorzystywanych do sporządzania rocznego sprawozdania finansowego, w szczególności w związku z procedurą rozdzielenia okresów sprawozdawczych na koniec roku.

16. Zgodnie ze swoją odpowiedzią na sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2008 dotyczące EFR⁽¹⁷⁾ Komisja dopracowała swoją metodę szacowania rezerwy na koszty z tytułu nieotrzymanych jeszcze faktur. W wyniku kontroli Trybunału potwierdzono prawidłowe stosowanie tej metody i ustalono, że w kwocie rozliczeń międzyokresowych biernych wykazanej w sprawozdaniu finansowym nie występuje istotny poziom błędów.

17. W pkt 2.2 informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego, w odniesieniu do „bieżącej” kwoty gwarancji uzyskanych w związku z prefinansowaniem podano kwotę 413,6 mln euro według stanu na koniec 2009 r. Trybunał stwierdza, że kwota ta została niedoszacowana o 82,3 mln euro (19,9 %).

15. W niektórych przypadkach migracja do nowego systemu informatycznego zarządzania projektami mogła spowodować zamieszanie, jeśli chodzi o kodowanie dat. Agencja EuropeAid zorganizowała szereg kursów szkoleniowych w delegaturach i w siedzibie w celu poprawy sposobu korzystania z systemu.

Pod koniec 2009 r. centralne służby EuropeAid założyły również dział monitorujący jakość informacji kodowanych w systemie CRIS, co powinno w dalszym stopniu poprawić wiarygodność danych wykorzystywanych do przygotowania sprawozdań rocznych.

Jak zauważył Trybunał, nie miało to istotnego wpływu na sprawozdanie roczne.

17. Komisja przyjmuje tę uwagę, a urzędnik zatwierdzający zarejestrował konieczne korekty w 2010 r.

Komisja odnotowuje, że Trybunał wykrył jeden błąd o wartości 3,5 mln EUR w próbie 39 umów i przeprowadził ekstrakontrolę.

⁽¹⁶⁾ Rodzaj umowy, datę rozpoczęcia lub zakończenia realizacji umowy itp.

⁽¹⁷⁾ Pkt 15 (Dz.U. C 269 z 10.11.2009).

UWAGI TRYBUNAŁU

18. Gwarancje kwot zatrzymanych wykazane w pkt 5.1 informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego wyniosły 186,2 mln euro na koniec 2009 r. Trybunał stwierdza, że kwota ta została przeszacowana o 58,4 mln euro (31,4 %).

Prawidłowość transakcji

19. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 1**.

Dochody

20. W wyniku kontroli Trybunał nie stwierdził w transakcjach związanych z dochodami istotnego poziomu błędu.

Zobowiązania

21. W wyniku kontroli zobowiązań Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędu, ale odnotował znaczną częstość błędów niekwantyfikowalnych. Wykryte błędy dotyczyły zgodności z zasadami udzielania zamówień, terminami podpisywania umów, określonymi przepisami prawa oraz przepisami regulującymi obowiązkowe gwarancje. W odniesieniu do zobowiązań w ramach wsparcia budżetowego Trybunał stwierdził, że w kontekście dynamicznej interpretacji przyjętej przez Komisję⁽¹⁸⁾ EuropeAid zachowało pod względem formalnym i w ustrukturyzowany sposób zgodność z wymogami określonymi w umowie z Kotonu.

Płatności

22. W wyniku kontroli płatności Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędu⁽¹⁹⁾. Wykryto jednak pewne błędy, które przeanalizowano w pkt 23–25.

Płatności na rzecz projektów

23. Podstawowe rodzaje kwantyfikowalnych błędów wykrytych w płatnościach na rzecz projektów są następujące:

- a) dokładność: błędy w obliczeniach;
- b) wystąpienie: brak faktur lub innych dokumentów poświadczających świadczone usługi lub dostawę towarów;
- c) kwalifikowalność: wydatki poniesione poza okresem realizacji lub związane z pozycjami nieobjętymi umową, nienależne płatności VAT lub niestosowanie obowiązkowych kar.

⁽¹⁸⁾ Zob. pkt 28 i 29 sprawozdania specjalnego nr 2/2005 dotyczącego pomocy budżetowej z EFR dla krajów AKP (Dz.U. C 249 z 7.10.2005).

⁽¹⁹⁾ Trybunał ustalił próg istotności na poziomie 2 %.

ODPOWIEDZI KOMISJI

18. Komisja przyjmuje do wiadomości tę uwagę, lecz odnotowuje, że Trybunał wykrył jeden błąd w próbie 39 umów i przeprowadził ekstrapolację.

21. Komisja chciałaby podkreślić, że żadna płatność nie została dokonana bez zapewnienia pokrycia w postaci gwarancji finansowych. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ustalenie, że kwalifikowalność do pomocy budżetowej została wykazana w sposób sformalizowany i zorganizowany.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

24. Błędy niekwantyfikowalne były przede wszystkim związane z niestosowaniem zasad dotyczących gwarancji bankowych, co może powodować skutki finansowe w przypadku niewypłacalności wykonawcy, a także z nieprawidłowym obliczaniem zwrotów zaliczek od wykonawców.

Płatności w ramach wsparcia budżetowego

25. W wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że w płatnościach w ramach wsparcia budżetowego występuje wysoka częstość niekwantyfikowalnych błędów, w związku z niemożliwością wykazania w sposób formalny i ustrukturyzowany spełnienia warunków płatności. Głównym powodem tej sytuacji był fakt, że sporządzone przez delegatury sprawozdania oceniające zarządzanie finansami publicznymi nie przedstawiały kryteriów oceny dokonanych postępów (tj. działań, które musiały zostać podjęte, i wyników osiągniętych w danym okresie), postępów już poczynionych ani powodów ewentualnego niezrealizowania programu reform według planu przygotowanego przez rząd otrzymujący pomoc. Jednak błędy takie występowały głównie w płatnościach dokonywanych na podstawie umów finansowych w dziewiątym EFR (które nie pozwalały na jednoznaczną ocenę) i dodatkowych płatnościach w ramach wsparcia budżetowego, realizowanych w ramach mechanizmu FLEX oraz puli środków B (pomoc nadzwyczajna) w celu złagodzenia społecznych i gospodarczych skutków światowego kryzysu gospodarczego i rosnących cen żywności. Płatności dokonywane w ramach umów finansowych dziesiątego EFR, z jednym wyjątkiem, nie zawierały takich błędów (zob. pkt 32).

Skuteczność systemów

26. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 2**.

27. Jak wskazano w pkt 3, misją EuropeAid jest wdrażanie większości instrumentów pomocy zewnętrznej⁽²⁰⁾ finansowanych z budżetu ogólnego Unii Europejskiej i z EFR. Dlatego, jeżeli nie określono inaczej, uwagi Trybunału dotyczące zarówno skuteczności systemów nadzoru i kontroli, jak i wiarygodności rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektora generalnego odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności EuropeAid.

28. Trybunał ocenił systemy nadzoru i kontroli EuropeAid jako częściowo skuteczne.

24. Komisja chciałaby zwrócić uwagę, że wszystkie błędy w obliczeniach dotyczących wypłacanych zaliczek poprawiono przed końcem odnośnych umów.

25. Komisja z zadowoleniem przyjmuje uwagę, że w ramach 10. EFR widoczna jest znaczna poprawa w zakresie wykazywania kwalifikowalności dzięki bardziej zrozumiałym ramom oceny, które stosuje się obecnie rutynowo.

Aby utrwalić tę poprawę i wyeliminować tego typu błędy, Komisja potwierdza potrzebę dalszego wzmocnienia zorganizowanego podejścia przy wykazywaniu postępów w zarządzaniu finansami publicznymi. Komisja opracowała zatem poprawione ramy monitorowania i sprawozdawczości postępów w zarządzaniu finansami publicznymi, które skupiają się na wynikach osiągniętych w stosunku do początkowych podstawowych oczekiwań. Ten poprawiony format został ukończony w czerwcu 2010 r. i sprawozdania krajowe wykorzystujące to poprawione podejście będą podstawą do oceny kwalifikowalności w odniesieniu do wypłat w pozostałym okresie 2010 r. i w kolejnych latach. W tym kontekście Komisja oczekuje, że będzie mogła wykazać stałą poprawę, jeśli chodzi o poziom niekwantyfikowalnych błędów dotyczących tej kwestii w przyszłych poświadczeniach wiarygodności.

Jeśli chodzi o wymienione instrumenty nadzwyczajne (mechanizm FLEX oraz pula środków B), Komisja utrzymywała rygorystyczne podejście przy ocenie kwalifikowalności, o czym świadczy pewna liczba programów, w przypadku których nie dokonano wypłat.

28. Agencja EuropeAid opracowała swój system kontroli w taki sposób, by obejmował on pełen cykl realizowanych przez nią projektów wieloletnich. Agencja wierzy, że te systemy nadzoru i kontroli są skuteczne i znacząco poprawiały się każdego roku, o czym świadczy wzrost odsetka całkowicie prawidłowych płatności występujących w próbie Trybunału. Zalecenia Trybunału w ostatnich latach wdrożono i wiele z tych usprawnień zostało dostrzeżonych przez Trybunał, w wyniku czego znaczące elementy kluczowych systemów kontroli oceniono jako „skuteczne”.

⁽²⁰⁾ Z wyjątkiem pomocy przedakcesyjnej, wsparcia dla Bałkanów Zachodnich, pomocy humanitarnej, pomocy makrofinansowej, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz mechanizmu szybkiego reagowania.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

*Kontrole ex ante***Centrala EuropeAid**

29. Trybunał ocenił kontrole *ex ante* prowadzone przez urzędników zatwierdzających w centrali EuropeAid jako skuteczne.

Delegatury

30. Trybunał ocenił kontrole *ex ante* prowadzone przez urzędników zatwierdzających w delegaturach jako częściowo skuteczne pod względem wykrywania i korygowania błędów.

31. W odniesieniu do płatności projektowych stwierdzono uchybienia w przeprowadzanych kontrolach kwalifikowalności wydatków projektowych, obliczaniu kwot wykazanych we wnioskach o zwrot kosztów i w zakresie dostępności wymaganej dokumentacji poświadczającej.

32. Jeżeli chodzi o wsparcie budżetowe, kontrola Trybunału potwierdziła poprawę odnotowaną w rocznym sprawozdaniu Trybunału dotyczącym EFR za 2008 r. ⁽²¹⁾. Umowy finansowe w ramach dziesiątego EFR umożliwiają bardziej jednoznaczną ocenę spełnienia ogólnych warunków kwalifikowalności. W zakresie kryterium kwalifikowalności dotyczącego zarządzania finansami publicznymi, umowy finansowe odnoszą się do systemów oceny uzgodnionych między rządami, Komisją i innymi donatorami. Obejmują one ramy oceny wyników, które mają być stosowane w kontekście wspólnych rocznych przeglądów wsparcia budżetowego. Zastosowanie takich ram do ustanawiania priorytetowych celów, harmonogramów i źródeł informacji, które będą wykorzystywane, ułatwia dokonywanie sformalizowanych i ustrukturyzowanych ocen postępów, zwiększając tym samym przejrzystość decyzji o wydatkowaniu środków. Jednak szczegółowe warunki dotyczące wydatkowania zmiennych transz środków w zależności od uzyskanych wyników często nie są wystarczająco jasne, jeżeli chodzi o docelowe wartości wskaźników, źródła weryfikacji i metody obliczeń, co może negatywnie wpływać na przejrzystość decyzji o wydatkowaniu środków.

33. Inne udoskonalenie, które miało miejsce w 2009 r., jest związane z wprowadzeniem przez Komisję nowych wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego dla państw niestabilnych. Nowe zasady wymagają obecności określonych bardzo podstawowych elementów w zakresie systemów zarządzania finansami publicznymi, zanim państwa te będą mogły uzyskać wsparcie budżetowe. Komisja ustanowiła również zmieniony obieg finansowy, przewidujący bardziej logiczny ciąg kontroli finansowych i operacyjnych w procesie zatwierdzania płatności.

30. Komisja zapewnia stale szkolenia dla personelu w centrali i w delegaturach w ramach szeroko kompleksowego programu szkoleń dostosowanego do potrzeb zarządzania pomocą zewnętrzną.

32. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał dostrzega trwałą poprawę w przejrzystości ram oceny dotyczących ogólnych warunków kwalifikowalności.

Komisja uznaje znaczenie podobnej przejrzystości, jeśli chodzi o szczegółowe warunki wydatkowania środków w zależności od uzyskanych wyników. W stosownych przypadkach Komisja stara się formalnie odnieść do szczegółowych ustaleń Trybunału dotyczących tej kwestii poprzez przegląd odnośnych umów finansowych. Równocześnie kwestii tej poświęca się specjalną uwagę w ramach prowadzonego przez EuropeAid procesu wzajemnej oceny (grupa ds. zapewnienia jakości) pod kątem analizy nowych programów.

33. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt odnotowania przez Trybunał, że te dwa ważne wkłady na rzecz zapewnienia wsparcia budżetowego realizowane są w sposób bardziej zorganizowany i sformalizowany.

⁽²¹⁾ Pkt 46.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

*Monitorowanie i nadzór***Delegatury**

34. Trybunał ocenił systemy monitorowania i nadzoru funkcjonujące w delegaturach jako częściowo skuteczne.

35. Podobnie jak w latach poprzednich, Trybunał stwierdził, że brak zdolności administracyjnych większości krajowych urzędników zatwierdzających w krajach będących beneficjentami pomocy prowadził do słabego dokumentowania i nieskuteczności kontroli. Delegatury często udzielają pomocy technicznej, by wzmocnić zdolności administracyjne krajowych urzędników zatwierdzających, ale często z ograniczonym skutkiem, ponieważ albo urzędnicy nie wykonują swoich zadań w odpowiedni sposób, albo z powodu ograniczonych zasobów pozostających do ich dyspozycji lub wysokiej rotacji personelu.

36. Kontrola Trybunału doprowadziła także do wykrycia uchybień w procedurach finansowych i mechanizmach kontrolnych ustanowionych przez organizacje wdrażające i organy nadzorujące. Do uchybień tych należą:

a) słabe mechanizmy kontroli kwalifikowalności wydatków, nieodpowiednie archiwizowanie i zabezpieczenie dokumentacji poświadczającej, słabe mechanizmy kontroli rachunkowości, niezapewniające prawidłowej rejestracji i sprawozdawczości w zakresie wydatków lub niezapobiegające błędom arytmetycznym;

b) w przypadku niektórych zamówień na roboty, nieodpowiednie mechanizmy kontroli faktur wystawianych przez wykonawców, stosowane przez organy nadzorujące.

37. Ogólnie delegatury były świadome tych uchybień i tylko do pewnego stopnia polegały na tych mechanizmach kontrolnych, co wyrażało się np. przez przeprowadzanie kontroli sprawdzających, wymóg przeprowadzania obowiązkowych i opartych na analizie ryzyka kontroli lub weryfikacji wydatków przed finansowym zamknięciem projektów lub przez zlecenie kontroli technicznych trwających zamówień na roboty. Delegatury dysponują jednak ograniczonymi zasobami, co często obniża ich zdolność do prowadzenia niektórych działań, takich jak monitorowanie projektów w terenie, szkolenia i wspieranie zarządzania projektami.

Centrala EuropeAid

38. Trybunał ocenił systemy monitorowania i nadzoru funkcjonujące w centrali EuropeAid jako skuteczne.

35. Oprócz wsparcia i pomocy technicznej zapewnianej przez delegatury na rzecz krajowych urzędników zatwierdzających EuropeAid prowadzi każdego roku szereg szkoleń dla personelu w biurach krajowych urzędników zatwierdzających i dla odnośnych ministerstw. Szczegółowe informacje na temat procedur dostępne są również na stronie internetowej EuropeAid.

36. Komisja odnotowuje, że narzędzia i procedury kontrole ustanowione w ostatnich latach przynoszą efekty. Komisja zobowiązuje się jednak kontynuować wysiłki w zakresie szkolenia personelu i rozpowszechniania informacji na temat narzędzi zarządzania i kontroli.

a) Komisja oczekuje, że pakiet narzędzi zarządzania finansami dla beneficjentów zostanie udostępniony pod koniec 2010 r. Głównym celem pakietu narzędzi zarządzania finansami jest zapewnienie podstawowego, praktycznego doradztwa w przystępnej formie, aby pomóc beneficjentom przestrzegać zasad zarządzania finansami w ramach działań w zakresie pomocy zewnętrznej finansowanych przez KE.

37. Delegatury przeprowadzają szereg dodatkowych kontroli, aby zrównoważyć niedociągnięcia występujące w krajowych działach zatwierdzających.

UWAGI TRYBUNAŁU

39. Działania kontrolne zlecane na podstawie umowy ramowej są cennym źródłem informacji na temat uchybień występujących w systemach kontroli projektów oraz na temat poziomu i rodzaju potencjalnie niekwalifikowalnych wydatków. Centrala EuropeAid analizuje te wyniki co roku i monitoruje utrzymujące się problemy na poziomie organizacji wdrażających; obejmują one m.in. braki w dokumentacji lub nieodpowiednią dokumentację oraz nieprawidłowości w procedurach udzielania zamówień. W tym kontekście centrala EuropeAid opracowuje obecnie pakiet narzędzi zarządzania finansami, który ma na celu eliminację przyczyn błędów dzięki zwiększeniu w tych organizacjach wdrażających świadomości i zrozumienia zasad zarządzania finansami. W 2009 r. centrala EuropeAid przeprowadziła 14 wizyt kontrolnych. Ponadto dyrekcje odpowiedzialne za poszczególne rejony geograficzne składały z własnej inicjatywy wizyty w delegaturach. Owocem wszystkich tych wizyt były przydatne szkolenia i oferowane wsparcie, a także sformułowanie stosownych zaleceń poprawy kontroli wewnętrznej w odwiedzonych delegaturach.

40. Z przeprowadzonej przez centralę EuropeAid analizy sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną, składanych dwa razy do roku przez delegatury, wynika, że wysoka rotacja personelu i trudności w znalezieniu pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami, zwłaszcza w państwach niestabilnych, były najczęstszymi czynnikami ograniczającymi skuteczność udzielanej pomocy. Poziom wakatów w delegaturach zakwalifikowano w rejestrze ryzyka EuropeAid jako ryzyko krytyczne w odniesieniu do 2010 r.

41. Centrala EuropeAid monitoruje problemy w zakresie zgodności za pomocą transakcyjnych kontroli *ex post*. W 2009 r. podjęła ona decyzję o rozszerzeniu zakresu tych kontroli o zgodność z umowami finansowymi i procedurami udzielania zamówień. Decyzja wchodzi w życie w 2010 r. Ponadto EuropeAid zamierza przeprowadzić w 2010 r. kompleksowy przegląd stosowanego przez siebie podejścia, aby umożliwić dalszą poprawę stosowności i skuteczności takich kontroli w odniesieniu do badań prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń oraz jakości kontroli *ex ante* prowadzonych przez urzędników zatwierdzających.

Kontrole zewnętrzne

42. Trybunał ocenił kontrole zewnętrzne jako skuteczne w odniesieniu do centrali EuropeAid, a częściowo skuteczne w odniesieniu do delegatur.

43. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że zarządzanie kontrolami zewnętrznymi znacznie się poprawiło w 2009 r. Roczne plany kontroli były przygotowywane na podstawie uporządkowanych analiz ryzyka, przeprowadzanych zgodnie z wytycznymi EuropeAid. Kontrole realizowano terminowo, a wskaźnik wykonania skonsolidowanego rocznego planu kontroli był lepszy niż w poprzednich latach.

ODPOWIEDZI KOMISJI

39. Komisja jest zadowolona, że Trybunał docenia środki podjęte przez EuropeAid jako działania następcze po kontrolach Trybunału oraz w ramach przeprowadzonych wizyt kontrolnych.

40. W warunkach braku wzrostu liczby stanowisk w Komisji po 2013 r. EuropeAid rozwiązuje kwestie dotyczące zatrudnienia w delegaturach poprzez aktywną politykę personalną w ramach posiadanych kompetencji. Kwestia wakatów dotyczy głównie pracowników kontraktowych; nie chodzi o wysoką rotację, lecz problem ze znalezieniem pracowników posiadających odpowiednie doświadczenie. Ich naborem wcześniej zarządzała centrala, a obecnie zadanie to zostało przekazane kierownikom delegatur. Równocześnie EuropeAid nadal zwraca się regularnie o nowe listy rezerwowe zawierające wystarczającą liczbę kandydatów, umożliwiające nabór we wszystkich profilach i kategoriach w danym kraju.

UWAGI TRYBUNAŁU

44. Nowe zakresy wymagań i obowiązków, przyjęte w październiku 2007 r., były stosowane w odpowiedni sposób, co przyczyniało się do większej standaryzacji podejścia kontrolnego. W przypadkach zbadanych przez Trybunał wnioski kontrolne zostały wzięte pod uwagę, zwłaszcza jeżeli chodzi o korektę finansową niekwalifikowalnych kwot w drodze odzyskiwania środków lub potrąceń z kwot kolejnych lub końcowych płatności. Jednak pełne efekty poprawy zakresu wymagań i obowiązków nie były jeszcze widoczne w 2009 r., ponieważ wiele końcowych sprawozdań z kontroli było nadal sporządzanych na podstawie poprzedniego zakresu wymagań i obowiązków, który był mniej precyzyjny, zwłaszcza w zakresie formułowania opinii kontrolnej.

45. Nadal istnieje kilka obszarów, w których konieczna jest poprawa. Problemy kadrowe w delegaturach przyczyniają się do ograniczenia ich zdolności prowadzenia kontroli opartych na analizie ryzyka, jako że priorytetem są kontrole obowiązkowe. Problemy te mają także negatywny wpływ na długość procesu uzgadniania ustaleń kontroli, co prowadzi do ryzyka, że odzyskanie niekwalifikowalnych wydatków może stać się niewykonalne.

46. System CRIS-Audit poprawił zdolności EuropeAid w zakresie monitorowania kontroli, jak również zestawiania i analizowania ustaleń i zaleceń pokontrolnych oraz podejmowania działań na ich podstawie. Jednak, podobnie jak w latach poprzednich⁽²²⁾ i pomimo monitów centrali EuropeAid i zaktualizowanych wytycznych, nie wszystkie delegatury rejestrują dane terminowo i w całości; obniża to wiarygodność zbiorczych danych wykorzystywanych jako informacje zarządcze, takich jak rodzaj wydanych opinii i poziom niekwalifikowalnych wydatków. Ponadto CRIS-Audit nie zawsze jest źródłem dokładnych danych na temat kosztów kontroli, nie jest też zaprojektowany w celu dostarczania informacji o korektach finansowych zastosowanych w wyniku przeprowadzonych kontroli. W rezultacie EuropeAid nie wykorzystuje jeszcze w pełni potencjału tego narzędzia, w szczególności do zapewnienia efektywności kosztowej swojej strategii kontrolnej.

Audyt wewnętrzny

47. Trybunał ocenił audyt wewnętrzny jako częściowo skuteczny.

ODPOWIEDZI KOMISJI

44. W 2009 r. ponad 95 % sprawozdań z kontroli składanych przez wykonawców umowy ramowej było prezentowanych w formacie „po 1 października 2007 r.”, natomiast w 2008 r. około 40 % (zob. roczne sprawozdanie z działalności, przypis 38 w pkt 3.1.2.1.2).

45. Chociaż faktycznie ograniczenia kadrowe mają negatywny wpływ na długość procesu uzgadniania ustaleń kontroli, znaczną większość sprawozdań z kontroli Komisja musi otrzymać przed dokonaniem płatności końcowej, a zatem ryzyko, że środki mogą stać się niemożliwe do odzyskania, jest niezmiernie małe.

W 2009 r. EuropeAid kontynuowała starania w dziedzinie kontroli i przeprowadziła sześć kursów szkoleniowych dotyczących EFR, obejmujących 15 delegatur; uczestniczyło w nich 180 pracowników delegatur i 220 pracowników zewnętrznych (personelu biur urzędników zatwierdzających, ministerstw, kierowników projektów, organizacji pozarządowych i firm audytorskich).

46. Delegaturom przypomina się regularnie o potrzebie terminowej aktualizacji danych w systemie CRIS-Audit, w tym podczas seminariów kontrolnych i szkoleń. Od lutego 2010 r. w przypadku każdej podpisywanej umowy dotyczącej kontroli (umowa CRIS) data podpisu jest automatycznie przenoszona do systemu CRIS-Audit. Również nowy ekran wyników jest bardziej kompletny i łatwiej się go wypełnia, a także nie można zamknąć kontroli bez wypełnienia tego pola. Dotyczy to również opinii z kontroli oraz kwoty niekwalifikowalnych wydatków. Informacje dotyczące nakazów odzyskania środków wydanych w wyniku kontroli są zawarte w module CRIS-Recovery Order. Można rozważyć pewne usprawnienia pod względem konsolidacji, lecz wymagałoby to dalszych opracowań informatycznych. Dostępne są informacje na temat ostatecznej kwoty niekwalifikowalnych wydatków wykrytych i skorygowanych w momencie płatności końcowej. W 2009 r. stanowiły one 0,7 % wartości zafakturowanych kwot.

47. Komisja jest zdania, że mimo przerwania działalności operacyjnej w 2009 r. kontrola wewnętrzna AIDCO w przedmiotowym roku była skuteczna. Mimo wakatu na stanowisku kierownika działu audytu wewnętrznego od dnia 1 lipca do 15 listopada, dział ten zakończył 9 kontroli monitorujących (planowano zakończyć 8). Jeśli chodzi o nowe kontrole, z czterech kontroli zaplanowanych na 2009 r., w roku tym przedłożono jedno sprawozdanie końcowe z kontroli i dwa projekty sprawozdań z kontroli (stanowiące 85 % sprawozdania końcowego z kontroli zgodnie z metodyką międzynarodowych standardów kontroli).

⁽²²⁾ Pkt 39 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2008 r. dotyczącego EFR.

UWAGI TRYBUNAŁU

48. Dział audytu wewnętrznego realizował swoje zadania w sposób pozwalający Dyrektorowi Generalnemu na uzyskanie pewności co do skuteczności i wydajności procedur zarządzania ryzykiem, kontroli i wewnętrznego zarządzania. Jednak jego zdolności operacyjne były znacznie obniżone z uwagi na niedobory kadrowe, na które nie miał on wpływu, łącznie z nieobecnością kierownika działu przez większość roku. Z tych powodów dział audytu wewnętrznego nie mógł w pełni zrealizować swojego planu prac na rok 2009. W swoim sprawozdaniu z drugiej kontroli monitorującej, dotyczącej zatwierdzenia samooceny działu audytu wewnętrznego EuropeAid, Służba Audytu Wewnętrznego ponownie wspomniała o dużej ilości czasu, potrzebnej kierownictwu EuropeAid, by uwzględnić zalecenia działu audytu wewnętrznego.

Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji

49. Wyniki przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji przedstawiono w **załączniku 3**.

50. Roczne sprawozdanie z działalności rzetelnie przedstawia wdrożenie i wyniki działania różnych systemów nadzoru i kontroli. Jest klarowne i merytoryczne, zwłaszcza dzięki wykorzystaniu wskaźników ilościowych. Stwierdzono w nim, że biorąc pod uwagę strukturę i wyniki funkcjonowania swojej wieloletniej architektury kontrolnej, centrala EuropeAid nie sądzi, aby poziom błędów resztowych dotyczących jej działań uzasadniał zgłoszenie zastrzeżenia w oświadczeniu dyrektora generalnego ⁽²³⁾. W sprawozdaniu tym jednak nie podano argumentów na uzasadnienie tego stwierdzenia. Wobec braku kluczowego wskaźnika określającego szacowany wpływ finansowy błędu resztowego po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante* i *ex post* ⁽²⁴⁾, EuropeAid nie jest w stanie wykazać, że finansowy wpływ niedociągnięć i błędów pozostaje poniżej ustalonego kryterium istotności.

51. W odniesieniu do roku budżetowego 2009 Dyrektor Generalny EuropeAid oświadczył, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczne gwarancje prawidłowości transakcji. Kontrola Trybunału nie potwierdza zasadności tego stwierdzenia. W jej wyniku ustalono, że systemy funkcjonujące w EuropeAid były częściowo skuteczne, a w płatnościach jako całości występował istotny poziom błędu. Chociaż w płatnościach dokonywanych z EFR nie występował istotny poziom błędu, występował on w płatnościach realizowanych przez EuropeAid ze środków budżetu ogólnego Wspólnoty, przeznaczonych na działania zewnętrzne i rozwój ⁽²⁵⁾. Trybunał uważa, że oświadczenie oraz sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego zawierają po części rzetelną ocenę zarządzania finansami w odniesieniu do prawidłowości.

ODPOWIEDZI KOMISJI

50. Komisja jest przekonana, że wskaźniki jakościowe i ilościowe, określone w czterech elementach dotyczących poświadczenia wiarygodności w rocznym sprawozdaniu z działalności, rzeczywiście stanowią dowód potwierdzający oświadczenie dyrektora generalnego o wystarczającej pewności. Niemniej jednak EuropeAid zgadza się, że można przeprowadzić dodatkowe działania w celu opracowania szczegółowych wskaźników dotyczących wieloletnich ram kontrolnych; odnośne prace rozpoczęto w 2010 r. w celu analizy możliwych metod dotyczących zakresu szacowanego wpływu finansowego błędu resztowego.

⁽²³⁾ S. 56.

⁽²⁴⁾ Zob. pkt 29 i 54 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2008, dotyczącego EFR.

⁽²⁵⁾ Zob. rozdział 6 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2009, dotyczący wykonania budżetu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wnioski i zalecenia

52. Na podstawie wyników swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2009 r. we wszystkich istotnych aspektach rzetelnie przedstawia sytuację finansową EFR oraz wyniki transakcji i przepływów pieniężnych za zakończony w tym dniu rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego. Trybunał kładzie nacisk na uwagi przedstawione w pkt 17 i 18 odnoszące się do kwot gwarancji.

53. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego dnia 31 grudnia 2009 r.:

- a) w dochodach EFR nie wystąpił istotny poziom błędów;
- b) w zobowiązaniach EFR nie wystąpił istotny poziom błędów, ale częste były błędy niekwantyfikowalne;
- c) w płatnościach EFR nie wystąpił istotny poziom błędów, natomiast częste były błędy niekwantyfikowalne.

54. Jak zauważono już w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2008 dotyczącym EFR⁽²⁶⁾, Biuro EuropeAid stworzyło kompleksową strategię kontroli. W 2009 r. EuropeAid nadal wprowadzało znaczne usprawnienia do struktury i funkcjonowania swoich systemów nadzoru i kontroli, ale w niektórych obszarach utrzymują się niedociągnięcia. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli EuropeAid są częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości płatności. W tym kontekście należy rozważyć następujące zalecenia:

- a) w związku z planowanym przeglądem swojej ogólnej strategii kontroli Biuro EuropeAid powinno na przykład na podstawie badania statystycznie dobranej reprezentatywnej próby zamkniętych projektów opracować kluczowy wskaźnik określający szacowany wpływ finansowy błędów resztowych utrzymujących się po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante* i *ex post*;
- b) Biuro EuropeAid powinno w kontekście tego przeglądu ocenić efektywność kosztową różnych mechanizmów kontrolnych, w szczególności systemu kontroli *ex post* w zakresie transakcji;

54. Agencja EuropeAid opracowała swój system kontroli w taki sposób, by obejmował on pełen cykl realizowanych przez nią projektów wieloletnich. Agencja wierzy, że te systemy nadzoru i kontroli są skuteczne i znacząco poprawiały się każdego roku, o czym świadczy wzrost odsetka całkowicie prawidłowych płatności występujących w próbie Trybunału. Zalecenia Trybunału w ostatnich latach zostały wdrożone i wiele z tych usprawnień zostało dostrzeżonych przez Trybunał, w wyniku czego znaczące elementy kluczowych systemów kontroli uznano za „skuteczne”.

- a) Komisja rozpoczęła działania dotyczące analizy możliwych metod opracowania kluczowych wskaźników dotyczących szacowanego wpływu finansowego błędów resztowego w 2010 r., zgodnie z odpowiedziami Komisji na sprawozdanie roczne za 2008 r.
- b) Komisja rozpoczęła prace dotyczące przeglądu swojej strategii kontroli na początku 2010 r., zgodnie z odpowiedziami Komisji na sprawozdanie roczne za 2008 r. Komisja wyda w 2010 r. komunikat na temat dopuszczalnego ryzyka błędów w dziedzinie pomocy zewnętrznej.

⁽²⁶⁾ Pkt 55.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) w odpowiedzi na wysoki poziom nieodłącznego ryzyka błędów na szczeblu organizacji wdrażających, wykonawców i beneficjentów, EuropeAid powinno ukończyć opracowywanie pakietu narzędzi zarządzania finansami i upowszechnić go, aby zapewnić odpowiedni poziom wiedzy na temat zasad zarządzania finansami i zasad kwalifikowalności;
- d) EuropeAid powinno kontynuować swoje starania, by delegatury rejestrowały terminowo wszystkie dane w systemie CRIS Audit;
- e) należy zmienić strukturę systemu CRIS Audit, tak aby system dostarczał informacji na temat kwot ostatecznych niekwalifikowalnych wydatków i korekt finansowych zastosowanych po zakończeniu procesu uzgadniania ustaleń kontroli z jednostką kontrolowaną.

55. W odniesieniu do wsparcia budżetowego Trybunał formułuje następujące zalecenia:

- a) EuropeAid powinno dopilnować, by szczegółowe warunki dotyczące wydatkowania zmiennych transz środków w zależności od uzyskanych wyników precyzyjnie określały wskaźniki, wartości docelowe, metody obliczeń i źródła weryfikacji;
- b) EuropeAid powinno dopilnować, by sporządzane przez delegatury sprawozdania prezentowały w uporządkowany i sformalizowany sposób postępy w zarządzaniu finansami publicznymi, jasno przedstawiając kryteria oceny postępów (tj. wyniki, które rząd otrzymujący pomoc musiał osiągnąć w danym okresie), poczynione postępy i powody ewentualnego niezrealizowania programu reform zgodnie z planem.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) *Pakiet narzędzi zarządzania finansami zostanie ukończony w 2010 r., a kwestie podniesione przez Trybunał zostaną należyście przeanalizowane.*
- d) *EuropeAid będzie kontynuować starania na rzecz zapewnienia dokładnego i terminowego kodowania danych w systemie CRIS-Audit.*
- e) *Kwota niekwalifikowalnych wydatków musi być wprowadzona do systemu CRIS-Audit przed zamknięciem danego zapisu dotyczącego kontroli (obowiązkowe pole od lutego 2010 r.). Informacje dotyczące nakazów odzyskania środków wydanych w wyniku kontroli są zawarte w module CRIS-Recovery Order. Można rozważyć pewne usprawnienia pod względem konsolidacji, lecz wymagałoby to dalszych prac informatycznych. Dostępne są informacje na temat ostatecznej kwoty niekwalifikowalnych wydatków wykrytych i skorygowanych w momencie płatności końcowej. W 2009 r. stanowiły one 0,7 % wartości zafakturowanych kwot.*

55.

- a) *Komisja uznaje znaczenie większej dyscypliny przy określaniu wartości docelowych wyników, metod obliczeń i źródeł weryfikacji. Równocześnie kwestia ta jest ściślej badana w ramach prowadzonego przez EuropeAid procesu wzajemnej oceny (grupa ds. zapewnienia jakości) pod kątem analizy nowych programów.*
- b) *Komisja opracowała poprawione ramy monitorowania i sprawozdawczości postępów w zarządzaniu finansami publicznymi, które skupiają się na wynikach osiągniętych w stosunku do początkowych podstawowych oczekiwań. Ten poprawiony format został ukończony w czerwcu 2010 r. i sprawozdania krajowe wykorzystujące to poprawione podejście będą podstawą do oceny kwalifikowalności w odniesieniu do wypłat w pozostałym okresie 2010 r. i w kolejnych latach.*

ZAŁĄCZNIK 1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI REALIZOWANYCH W RAMACH EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

	2009						2008	2007
	Projekty		Wsparcie budżetowe		Ogółem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY								
Łączna liczba zobowiązań:	40		10		50		45	60
Łączna liczba transakcji (z czego):	150		20		170		170	148
Zaliczki	0		0		0		40	0
Płatności okresowe/końcowe	150		20		170		130	148
WYNIKI BADANIA								
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>								
Transakcje, w których nie wystąpiły błędy	80 %	{120}	65 %	{13}	78 %	{133}	76 %	63 %
Transakcje, w których wystąpiły błędy	20 %	{30}	35 %	{7}	22 %	{37}	24 %	37 %
ANALIZA TRANSAKCJI, W KTÓRYCH WYSTĄPIŁY BŁĘDY								
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>								
Analiza wg rodzaju błędu								
Błędy niekwantyfikowalne	57 %	{17}	100 %	{7}	65 %	{24}	61 %	49 %
Błędy kwantyfikowalne	43 %	{13}	0 %	{0}	35 %	{13}	39 %	51 %
w tym:								
Błędy kwalifikowalności	23 %	{3}	0 %	{0}	23 %	{3}	44 %	68 %
Błędy wystąpienia	23 %	{3}	0 %	{0}	23 %	{3}	38 %	21 %
Błędy dokładności	54 %	{7}	0 %	{0}	54 %	{7}	19 %	11 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH								
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu:								
< 2 %	X							
2 % do 5 %							X	X
> 5 %								

ZAŁĄCZNIK 2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU I POMOCY ROZWOJOWEJ,
FINANSOWANYCH Z BUDŻETU OGÓLNEGO

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System	Kontrole <i>ex ante</i>	Monitoring i nadzór	Kontrola zewnętrzna	Audyt wewnętrzny	Ocena ogólna
Centrala EuropeAid					
Delegatury				nd.	

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ocena ogólna	2009	2008	2007

Legenda:

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

ZAŁĄCZNIK 3

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU I POMOCY ROZWOJOWEJ, FINANSOWANYCH Z BUDŻETU OGÓLNEGO

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności
AIDCO	bez zastrzeżeń	nd.	EuropeAid stworzyło kompleksową strategię kontroli i wprowadziło dalsze znaczące usprawnienia do struktury i funkcjonowania swoich systemów nadzoru i kontroli. Jednak w wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że w niektórych mechanizmach kontrolnych nadal występują uchybienia, a w płatnościach wystąpił istotny poziom błędów.	B

(*) W swoim oświadczeniu dyrektor generalny stwierdza, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczną gwarancję prawidłowości transakcji.

A: oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

B: oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

C: oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności nie zawierają rzetelnej oceny zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z NAJWAŻNIEJSZYMI UWAGAMI ZAWARTYMI W POŚWIADCZENIU WIARYGODNOŚCI

	Uwagi Trybunału	Analiza Trybunału	Zalecenia Trybunału	Uwagi Komisji
1.	Wskazane jest przedstawienie bardziej klarownych informacji o tym, jak wyniki poszczególnych kontroli wpływają na uzyskiwanie pewności przez dyrektora generalnego oraz istnieje potrzeba opracowania kluczowego wskaźnika szacowanego wpływu finansowego błędów resztowych pozostających po przeprowadzeniu wszystkich kontroli <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> . (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 54).	Roczne sprawozdanie z działalności za rok 2009 rzetelnie przedstawia wdrożenie i wyniki działania systemów nadzoru i kontroli. Jest klarowne i treściwe, zwłaszcza dzięki wykorzystaniu wskaźników ilościowych. Jednak nie wykazuje ono jasno, że wyniki działania różnych mechanizmów kontrolnych przyczyniają się do uzyskania przez dyrektora generalnego wystarczającej pewności, że finansowy wpływ niedociągnięć i błędów pozostaje poniżej ustalonego kryterium istotności.	EuropeAid powinno, w kontekście planowanego przeglądu swojej ogólnej strategii kontroli, opracować kluczowy wskaźnik określający szacowany wpływ finansowy błędów resztowych, pozostających po przeprowadzeniu wszystkich kontroli <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> .	Komisja zaczęła pracować nad ewentualnym wprowadzeniem metod opracowania kluczowego wskaźnika dotyczącego oddziaływania finansowego błędów resztowych w 2010 r., jak podano w odpowiedziach Komisji na sprawozdanie roczne za 2008 r.
2.	Należy usprawnić kontrole <i>ex ante</i> , skupiając się na kluczowych obszarach ryzyka. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 55 lit. a)).	Utrzymują się uchybienia w przeprowadzanych kontrolach kwalifikowalności wydatków projektowych, obliczaniu kwot wykazanych we wnioskach i w zakresie dostępności wymaganej dokumentacji poświadczającej.	W odpowiedzi na wysoki poziom nieodłącznego ryzyka błędów na szczeblu organizacji wdrażających, wykonawców i beneficjentów, EuropeAid powinno ukończyć opracowywanie pakietu narzędzi zarządzania finansami i upowszechnić go, aby zapewnić odpowiedni poziom wiedzy na temat zasad zarządzania finansami i zasad kwalifikowalności.	Pakiet narzędzi zarządzania finansami zostanie ukończony w 2010 r., a kwestiom poruszonym przez Trybunał zostanie poświęcona należąca uwaga.
3.	Roczne plany kontroli należy przygotowywać na podstawie bardziej uporządkowanej analizy ryzyka i bardziej realistycznej oceny dostępnych zasobów. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 55 lit. b)).	Roczne plany kontroli były przygotowywane na podstawie bardziej uporządkowanych analiz ryzyka, przeprowadzanych na podstawie wytycznych EuropeAid. Problemy kadrowe w delegaturach ograniczają ich zdolności podejmowania kontroli opartych na analizie ryzyka, jako że priorytetem jest przeprowadzenie obowiązkowych kontroli. Mają one także negatywny wpływ na długość procesu kontrolnego, co prowadzi do ryzyka, że niekwalifikowalne wydatki mogą stać się nieodzyskiwalne.	Działania podjęte w odniesieniu do rocznych planów kontroli są zadowalające.	Komisja podziela opinię, że osiągnięto znaczną poprawę, jeśli chodzi o proces planowania kontroli.
4.	Należy ściśle przez cały rok monitorować realizację rocznych planów kontroli celem wykrywania znaczących odstępstw i podejmowania działań naprawczych w stosownym czasie. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 55 lit. c)).	Centrala EuropeAid, w tym jej dyrekcje odpowiadające za poszczególne rejony geograficzne, regularnie monitorują postępy w realizacji rocznych planów kontroli. W odpowiednich przypadkach stwierdzone odstępstwa są analizowane i podejmowane są działania naprawcze.	Podjęte działania są zadowalające.	Komisja podziela opinię, że osiągnięto znaczną poprawę, jeśli chodzi o monitorowanie realizacji planów kontroli.

	Uwagi Trybunału	Analiza Trybunału	Zalecenia Trybunału	Uwagi Komisji
5.	Należy rozwinąć funkcje CRIS Audit, aby umożliwić bardziej skuteczny i wydajny monitoring działań kontrolnych, a także analizę ustaleń i zaleceń oraz działanie na ich podstawie. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 55 lit. d)).	CRIS-Audit nie zawsze jest źródłem dokładnych danych na temat kosztów kontroli, nie dostarcza też informacji o korektach finansowych zastosowanych w wyniku kontroli.	Należy zmienić strukturę systemu CRIS Audit, tak aby system dostarczał informacji na temat kwot ostatecznych niekwalifikowalnych wydatków i korekt finansowych zastosowanych po zakończeniu procesu uzgadniania ustaleń kontroli z jednostką kontrolowaną.	W wyniku wprowadzenia usprawnień do systemu CRIS Audit w lutym 2010 r. kwotę niekwalifikowalnych wydatków należy wskazać przed zamknięciem rekordu audytu. W przypadku nakazów odzyskania środków wydanych w wyniku kontroli, informacja ta umieszczona jest w module CRIS Recovery Order (dotyczącym nakazów odzyskania środków).
6.	EuropeAid powinno dopilnować, aby delegatury rejestrowały terminowo wszystkie dane w systemie CRIS Audit. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 55 lit. e)).	Pomimo monitów centrali EuropeAid i zaktualizowanych wytycznych, nie wszystkie delegatury rejestrują dane terminowo i w całości. Obniża to wiarygodność zbiorczych danych wykorzystywanych jako informacje zarządcze, takich jak rodzaj wydanych opinii kontrolnych i poziom niekwalifikowalnych wydatków.	EuropeAid powinno kontynuować swoje starania, by delegatury rejestrowały terminowo wszystkie dane w systemie CRIS Audit.	EuropeAid będzie kontynuować starania, aby zapewnić poprawne i terminowe wprowadzanie danych do systemu CRIS Audit.
7.	W świetle wyników zastosowania metody przyjętej przez dyrekcję C odpowiedzialną za kraje AKP EuropeAid powinno przeprowadzić przegląd systemu kontroli transakcji <i>ex post</i> , aby ocenić potrzebę i wykonalność rozszerzenia zakresu tych kontroli. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 55 lit. f)).	W 2009 r. EuropeAid rozszerzyła zakres tych kontroli o zgodność z umowami finansowymi i procedurami udzielania zamówień. EuropeAid zamierza przeprowadzić w 2010 r. całościowy przegląd stosowanego przez siebie podejścia, aby umożliwić dalszą poprawę stosowności i skuteczności takich kontroli w odniesieniu do badań prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń oraz jakości kontroli <i>ex ante</i> prowadzonych przez urzędników zatwierdzających.	EuropeAid powinno, w kontekście tego przeglądu, ocenić efektywność kosztową różnych mechanizmów kontrolnych, szczególnie systemu kontroli <i>ex post</i> w zakresie transakcji, a także zbadać stosowność i wykonalność rocznej kontroli statystycznie dobranej reprezentatywnej próby zamkniętych projektów.	Komisja rozpoczęła prace nad przeglądem swojej strategii kontroli (w tym nad ewentualnym wskaźnikiem poziomu błędów resztowych na podstawie kontroli statystycznie dobranej reprezentatywnej próby zamkniętych projektów) na początku 2010 r., jak podano w odpowiedziach Komisji na sprawozdanie roczne za 2008 r. Komisja wystosuje komunikat na temat dopuszczalnego ryzyka błędów w obszarze pomocy zewnętrznej w 2010 r.
8.	EuropeAid powinno kontynuować starania, aby uzasadniając decyzje o kwalifikowalności wsparcia budżetowego, wykazywano w sposób uporządkowany i sformalizowany, że państwo korzystające z pomocy posiada odpowiedni program reform pozwalający wyeliminować wszelkie znaczące uchybienia w dającym się przewidzieć terminie i że istnieje ze strony tego państwa zaangażowanie we wdrożenie tych reform. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 56 lit. a)).	Umowy finansowe w ramach dziesiątego EFR pozwalają na bardziej jednoznaczną ocenę spełnienia ogólnych warunków kwalifikowalności. W zakresie kryterium kwalifikowalności dotyczącego zarządzania finansami publicznymi umowy finansowe odnoszą się do systemów oceny uzgodnionych między władzami rządowymi, Komisją i innymi donatorami, takich jak ramy oceny wyników, które mają być stosowane w kontekście wspólnych rocznych przeglądów wsparcia budżetowego. Zastosowanie takich ram do określania priorytetowych celów, harmonogramów i źródeł informacji, które będą wykorzystywane, ułatwia sformalizowane i ustrukturyzowane oceny postępów, zwiększając przejrzystość decyzji o wydatkowaniu środków.	Podjęte działania są zadowalające.	Komisja podziela opinię, że osiągnięto znaczną poprawę, jeśli chodzi o system podejmowania decyzji w zakresie kwalifikowania się do wsparcia budżetowego oraz w zakresie warunków wypłaty środków.

	Uwagi Trybunału	Analiza Trybunału	Zalecenia Trybunału	Uwagi Komisji
9.	EuropeAid powinno dopilnować, aby wszystkie przyszłe umowy finansowe stanowiły kompleksową i jasną podstawę oceny spełniania warunków płatności. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 56 lit. b)).	Szczegółowe warunki dotyczące wydatkowania zmiennych transz środków w zależności od uzyskanych wyników często nie są wystarczająco jasne, jeżeli chodzi o docelowe wartości wskaźników, źródła weryfikacji i metody obliczeń, co może negatywnie wpływać na przejrzystość decyzji o wydatkowaniu środków.	EuropeAid powinno dopilnować, by szczególne warunki dotyczące wydatkowania zmiennych transz środków precyzyjnie określały wskaźniki, wartości docelowe, metody obliczeń i źródła weryfikacji.	<i>Komisja uznaje znaczenie zwiększenia rygoru w określaniu wskaźników docelowych, metod prowadzenia obliczeń i źródeł weryfikacji. Kwestii tej poświęca się dużą uwagę podczas przeprowadzania oceny partnerskiej (grupa ds. wsparcia jakości) do celów przygotowania nowych programów.</i>