

IV

*(Informacje)*INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Na mocy art. 287 ust. 1 i 4 TFUE 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 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1081/2010, 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 Unii Europejskiej na posiedzeniu w dniu 8 września 2011 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE**za rok budżetowy 2010.**

Sprawozdania wraz z odpowiedziami instytucji na uwagi Trybunału zostały przekazane organom odpowiedzialnym za udzielanie absolutorium z wykonania budżetu oraz innym instytucjom.

Członkami Trybunału Obrachunkowego są:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (prezes), David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN,
Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIK, Massimo VARI, Juan RAMALLO,
Olavi ALA-NISSILÄ, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK,
Henri GRETHEN, Eoin O'SHEA, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL,
Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijss DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG.

SPRAWOZDANIE ROCZNE
DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU

(2011/C 326/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Wstęp	7
Rozdział 1 — Poświadczenie wiarygodności oraz informacje uzupełniające	9
Rozdział 2 — Dochody	43
Rozdział 3 — Rolnictwo i zasoby naturalne	71
Rozdział 4 — Spójność, energia i transport	101
Rozdział 5 — Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	139
Rozdział 6 — Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	165
Rozdział 7 — Wydatki administracyjne i inne	191
Rozdział 8 — Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	205
Załącznik — Informacje finansowe dotyczące budżetu ogólnego	227

WSTĘP

0.1. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją ustanowioną na mocy traktatu w celu sprawowania kontroli nad finansami Unii Europejskiej (UE). Jako zewnętrzny kontroler UE przyczynia się do poprawy zarządzania finansami UE i pełni funkcję niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli Unii. Więcej informacji na temat Trybunału można znaleźć w jego rocznym sprawozdaniu z działalności, które, podobnie jak sprawozdania specjalne dotyczące dochodów i programów wydatków UE oraz opinie w sprawie nowych przepisów lub zmian legislacyjnych, znajduje się na stronie internetowej Trybunału: www.eca.europa.eu.

0.2. Niniejsze sprawozdanie jest 34. sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu UE. Obejmuje ono rok budżetowy 2010. Europejskie Fundusze Rozwoju omówiono w osobnym sprawozdaniu rocznym.

0.3. Budżet ogólny UE przyjmowany jest rokrocznie przez Radę i Parlament Europejski. Sprawozdanie roczne Trybunału wraz z jego sprawozdaniami specjalnymi stanowi podstawę procedury udzielenia absolutorium, w której Parlament Europejski rozstrzyga, czy Komisja Europejska w sposób zadowalający wypełniła swoje zadania związane z wykonaniem budżetu. Trybunał przekazuje swoje sprawozdanie roczne parlamentom krajowym w tym samym czasie, co Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

0.4. Najważniejszym elementem sprawozdania rocznego jest wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności (z franc. DAS) dotyczące wiarygodności rocznego sprawozdania finansowego UE oraz legalności i prawidłowości transakcji (zwanych dalej w sprawozdaniu „prawidłowością transakcji”). Poświadczenie wiarygodności znajduje się na początku sprawozdania. Dalszą część sprawozdania stanowią głównie informacje na temat prac kontrolnych będących podstawą do wydania poświadczenia wiarygodności.

— Rozdział 1 zawiera poświadczenie wiarygodności oraz podsumowanie wyników kontroli Trybunału w zakresie wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji, a także sprawozdanie podsumowujące na temat zarządzania budżetem w 2010 r.

— Rozdziały od 2 do 7 zawierają szczegółowe ustalenia kontroli w postaci „ocen szczegółowych” dotyczących dochodów i wydatków UE. W rozdziale 2 omówiono dochody budżetu UE, zaś w rozdziałach od 3 do 7 przedstawiono pięć grup obszarów polityk, w ramach których

przydzielono i zaksięgowano wydatki z budżetu UE. Te grupy polityk odpowiadają zasadniczo działom ram finansowych na lata 2007–2013, w których określono ogólne wieloletnie plany wydatków UE.

0.5. Oceny szczegółowe opierają się głównie na: wynikach przeprowadzonych przez Trybunał badań prawidłowości transakcji, ocenie skuteczności podstawowych systemów nadzoru i kontroli odnoszących się do określonych dochodów lub wydatków oraz przeglądzie wiarygodności oświadczeń kierownictwa Komisji.

0.6. Tegoroczne sprawozdanie roczne różni się od poprzednich sprawozdań w wielu istotnych aspektach.

— Forma i treść poświadczenia wiarygodności odzwierciedlają zmienione międzynarodowe standardy kontroli, które weszły w życie na początku 2011 r.⁽¹⁾

— Struktura ocen szczegółowych została zmieniona, tak aby uzyskać bardziej przydatną analizę wydatków UE. Rozdział 4 obejmuje ocenę wydatków UE na energię i transport oraz wydatki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności; wydatki w obszarze edukacji, obywatelstwa, spraw gospodarczych i finansowych oraz badań naukowych przedstawiono natomiast w rozdziale 6 – Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne.

— W nowym rozdziale na temat kontroli wykonania zadań (rozdział 8) analizie poddano ocenę wyników przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności trzech dyrekcji generalnych Komisji; w rozdziale tym przedstawiono także istotne wspólne tematy omówione w sprawozdaniach specjalnych, które Trybunał przyjął w 2010 r.

0.7. Odpowiedzi Komisji na uwagi Trybunału – lub w stosownych przypadkach odpowiedzi innych instytucji i organów UE – zostały zamieszczone w tekście sprawozdania. W niektórych swoich odpowiedziach Komisja reinterpretuje ustalenia Trybunału lub przypisuje mu wnioski, których nie wyciągnął. W przedstawionym opisie ustaleń i wniosków Trybunał uwzględnia uwagi zgłoszone przez jednostkę kontrolowaną. Jednakże to do Trybunału, jako kontrolera zewnętrznego, należy przedstawienie dokonanych ustaleń z kontroli, wyciągnięcie wniosków na podstawie tych ustaleń, a co za tym idzie, dostarczenie niezależnej i bezstronnej oceny wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji.

⁽¹⁾ W szczególności ISSAI 1705 Zmiany opinii w sprawozdaniu niezależnego biegłego rewidenta oraz ISSAI 4200 Kontrola zgodności w odniesieniu do kontroli sprawozdania finansowego.

ROZDZIAŁ 1

Poświadczenie wiarygodności oraz informacje uzupełniające

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Trybunał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta	I–XII
Wiarygodność rozliczeń	VII–VIII
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	IX–XII
Wstęp	1.1–1.5
Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2010	1.6–1.25
Wiarygodność rozliczeń	1.6–1.8
Prawidłowość transakcji	1.9–1.16
Zestawienie szczegółowych ocen DAS	1.9–1.14
Porównanie z wynikami z lat poprzednich	1.15–1.16
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	1.17–1.25
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych	1.17–1.20
Opinia audytora wewnętrznego Komisji	1.21–1.22
Sprawozdanie podsumowujące Komisji	1.23–1.25
Skutki zwiększonego wykorzystania płatności zaliczkowych	1.26–1.37
Zarządzanie budżetem	1.38–1.44

POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI PRZEDSTAWIONE PRZEZ TRYBUNAŁ PARLAMENTOWI EUROPEJSKIEMU I RADZIE – SPRAWOZDANIE NIEZALEŻNEGO BIEGŁEGO REWIDENTA

I. Na mocy postanowień art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Trybunał zbadał:

- a) sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego ⁽¹⁾ oraz ze skonsolidowanego sprawozdania z wykonania budżetu ⁽²⁾ za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2010 r.; jak również
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań.

Zadania kierownictwa

II. Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzenia finansowego kierownictwo odpowiada za sporządzenie i rzetelną prezentację sprawozdania finansowego Unii Europejskiej oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw.

- a) Zadania kierownictwa w zakresie sprawozdania finansowego Unii Europejskiej 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 ⁽³⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych stosownie do okoliczności. Na mocy art. 129 rozporządzenia finansowego Komisja zatwierdza sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej po skonsolidowaniu go przez księgowego Komisji na podstawie informacji dostarczonych przez pozostałe instytucje i organy. Do skonsolidowanego sprawozdania finansowego księgowy Komisji dołącza oświadczenie, w którym stwierdza między innymi, że uzyskał wystarczającą pewność co do prawdziwości i rzetelności zawartych w tym sprawozdaniu informacji na temat sytuacji finansowej Unii Europejskiej we wszystkich istotnych aspektach.
- b) Sposób, w jaki kierownictwo wypełnia swoje obowiązki w zakresie zapewniania legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, zależy od metody wykonywania budżetu określonej w rozporządzeniu finansowym. 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 Unii Europejskiej (art. 317 TFUE).

Zadania kontrolera

III. Zadaniem Trybunału jest, na podstawie przeprowadzonej przez niego kontroli, przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej oraz kodeksem etyki IFAC, jak również Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli wydanymi przez INTOSAI. Zgodnie z tymi standardami Trybunał obowiązany jest zaplanować i przeprowadzić kontrolę w taki sposób, aby uzyskać wystarczającą pewność, że sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej nie zawiera istotnych nieprawidłowości, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe.

⁽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 sprawozdanie z wykonania budżetu składa się ze skonsolidowanego sprawozdania z wykonania budżetu i podsumowania zasad budżetowych oraz innych informacji dodatkowych.

⁽³⁾ 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 2010 zostało przygotowane (jak ma to miejsce od roku budżetowego 2005) na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji, w których dostosowano zasady rachunkowości memoriałowej do specyfiki Unii Europejskiej; natomiast skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu nadal opiera się głównie na przepływach pieniężnych.

IV. W zakres kontroli wchodzi procedury mające na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty oraz informacje zawarte w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Wyboru procedur dokonuje się na podstawie osądu kontrolera, w tym jego oceny ryzyka wystąpienia wynikających z nadużyć lub z błędów istotnych nieprawidłowości w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym oraz istotnych niezgodności transakcji z wymogami określonymi w przepisach prawa Unii Europejskiej. 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 systemy nadzoru i kontroli wdrażane w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji. Kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych metod rachunkowości oraz racjonalności 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 i dochodzie narodowym brutto, jako punkt wyjścia przyjmuje 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.

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VII. W opinii Trybunału sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2010 r. oraz wyniki jej transakcji i przepływy pieniężne za kończący się tego dnia rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowo Komisji.

Objaśnienie uzupełniające dotyczące wiarygodności rozliczeń

VIII. Nie podważając opinii wyrażonej w pkt VII, Trybunał zwraca uwagę na zmianę w polityce księgowej Komisji dotyczącą płatności zaliczkowych na ustanowienie lub finansowanie instrumentów inżynierii finansowej, które nie zostały jeszcze wykorzystane w formie pożyczek, gwarancji lub inwestycji kapitałowych. Wymagała ona od Komisji ponownego przedstawienia rocznego sprawozdania finansowego za 2009 r., na temat którego Trybunał wydał niezmienioną opinię ⁽⁴⁾ (zob. noty 2.5, 2.9, 2.10 i 3.4 do rocznego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2010 r., wyjaśniające dokonane korekty).

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń

IX. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony dnia 31 grudnia 2010 r. są we wszystkich istotnych aspektach legalne i prawidłowe.

⁽⁴⁾ Zob. Dz.U. C 303 z 9.11.2010, s. 10–12.

Zobowiązania*Opinia na temat legalności i prawidłowości zobowiązań leżących u podstaw rozliczeń*

X. W opinii Trybunału zobowiązania leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony dnia 31 grudnia 2010 r. są we wszystkich istotnych aspektach legalne i prawidłowe.

Płatności*Podstawa wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń*

XI. Trybunał stwierdził, że systemy nadzoru i kontroli są jako całość częściowo skuteczne pod względem zapewniania legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń. W grupach polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” oraz „Spójność, energia i transport” wystąpił istotny poziom błędu. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu w zakresie płatności leżących u podstaw rozliczeń wynosi 3,7 %.

Negatywna opinia na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń

XII. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w punkcie dotyczącym podstawy wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń, w płatnościach leżących u podstaw rozliczeń za rok zakończony dnia 31 grudnia 2010 r. wystąpił istotny poziom błędu.

8 września 2011 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUKSEMBURG

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

1.1. W niniejszym rozdziale sprawozdania rocznego:

- przedstawiono podstawy poświadczenia wiarygodności Trybunału oraz zestawienia i analizy ustaleń kontroli i wniosków leżących u jego podstaw (zob. pkt 1.2–1.25),
- omówiono skutki zwiększonego wykorzystania zaliczek w finansach Unii oraz rozliczeniach Komisji (zob. pkt 1.26–1.37),
- podsumowano wykonanie budżetu za rok 2010 (zob. pkt 1.38–1.44),
- objaśniono sposób prowadzenia przez Trybunał kontroli DAS (zob. **załącznik 1.1**),
- przedstawiono działania podjęte przez Komisję w zakresie uwag dotyczących wiarygodności rozliczeń za lata poprzednie. Zawarto w nim również opis działań podjętych przez Komisję w związku z wcześniejszymi zaleceniami Trybunału na temat odzyskiwania środków i korekt finansowych, sformułowanymi w sprawozdaniu rocznym za rok 2009 (zob. **załącznik 1.2**).

1.2. Trybunał Obrachunkowy przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności (DAS) ⁽⁵⁾ dotyczące wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Trybunał może uzupełnić poświadczenie szczegółowymi ocenami każdego z głównych obszarów działalności UE ⁽⁶⁾.

1.3. Celem badania wiarygodności rozliczeń Unii Europejskiej jest określenie, w jakim stopniu dochody, wydatki, aktywa i pasywa zostały właściwie zarejestrowane, a także czy roczne sprawozdanie finansowe rzetelnie przedstawia sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2010 r. oraz wyniki jej transakcji i przepływy pieniężne za kończący się tego dnia rok (zob. pkt 1.6–1.8).

1.4. Celem przeprowadzanego przez Trybunał badania prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń za 2010 r. jest wydanie opinii, czy transakcje te są zgodne z obowiązującymi przepisami i postanowieniami umownymi, a także, czy związane z nimi wyliczenia są poprawne (podsumowanie wyników przedstawiono w pkt 1.9–1.14, a więcej informacji znajduje się w rozdziałach 2–7).

⁽⁵⁾ Z franc.: „Déclaration d'assurance”.

⁽⁶⁾ Zob. art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.5. Trybunał zbadał wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji, tj. oświadczenia dyrektorów generalnych i sporządzane przez służby Komisji roczne sprawozdania z działalności i związane z nimi sprawozdanie podsumowujące, aby ocenić, do jakiego stopnia przedstawiają one rzetelną ocenę jakości zarządzania finansami i mają udział w ogólnej pewności uzyskiwanej przez Trybunał (zob. pkt 1.17–1.20, a także 1.23–1.25 oraz „Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji” w rozdziałach 2–7). Ponadto Trybunał ocenił ogólną opinię audytora wewnętrznego Komisji, którą wydano po raz pierwszy, a która dotyczy zarządzania finansami przez Komisję w roku budżetowym 2010 (zob. pkt 1.21–1.22).

USTALENIA KONTROLI DOTYCZĄCE ROKU BUDŻETOWEGO 2010

Wiarygodność rozliczeń

1.6. Uwagi Trybunału dotyczą rocznego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2010 (zwanego dalej sprawozdaniem finansowym), sporządzonego przez księgowego Komisji i zatwierdzonego przez Komisję zgodnie z art. 129 rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r.⁽⁷⁾ i przekazanego Trybunałowi w dniu 27 lipca 2011 r. Sprawozdanie finansowe zawiera:

- a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe, zawierające bilans (przedstawiający aktywa i pasywa na koniec roku budżetowego), rachunek wyniku ekonomicznego (obejmujący dochody i wydatki w roku budżetowym), rachunek przepływów pieniężnych (ukazujący, w jaki sposób zmiany w rozliczeniach wpływają na środki pieniężne i ekwiwalenty środków pieniężnych) oraz zestawienie zmian w aktywach netto (w którym przedstawiono zmiany w aktywach netto), a także związane z nimi informacje dodatkowe;
- b) skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu, obejmujące dochody i wydatki za dany rok.

1.7. Księgowy Komisji przedłożył Trybunałowi oświadczenie potwierdzające, że, z pewnymi nieistotnymi zastrzeżeniami⁽⁸⁾, sprawozdanie finansowe jest kompletne i wiarygodne.

⁽⁷⁾ 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 (UE, Euratom) nr 1081/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 311 z 26.11.2010, s. 9), wymaga, aby ostateczne sprawozdanie finansowe zostało przesłane przed dniem 31 lipca następnego roku budżetowego.

⁽⁸⁾ Zob. **załącznik 1.2**, pkt 1.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.8. W wyniku kontroli sprawozdania finansowego za rok 2010 Trybunał stwierdził, że nie wystąpiły w nim istotne nieprawidłowości (zob. jednakże pkt 1.26–1.37 oraz informacje na temat działań podjętych w związku ze sformułowanymi w poprzednich latach uwagami dotyczącymi wiarygodności rozliczeń, przedstawione w **załączniku 1.2**).

Prawidłowość transakcji

Zestawienie szczegółowych ocen DAS

1.9. Trybunał przedstawia w rozdziale 2 szczegółową ocenę „Dochodów”, a w rozdziałach 3–7 – szczegółowe oceny grup obszarów polityki wydzielonych w ramach budżetowania zadaniowego (zob. **tabela 1.1**). Każda ocena szczegółowa zawiera informacje wstępne, ustalenia i wnioski dotyczące prawidłowości transakcji, skuteczności systemów oraz wiarygodności oświadczeń kierownictwa Komisji, jak również opis działań podjętych przez Komisję w związku z wcześniejszymi zaleceniami Trybunału.

1.10. W sprawozdaniu za rok 2010 grupa polityk „Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne”, przedstawiona w rozdziale 6, obejmuje grupy/obszary polityk, które w sprawozdaniu rocznym za 2009 r. były częścią innych ocen szczegółowych ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Część poświęcona badaniom naukowym, która wcześniej wchodziła w skład grupy polityk „Badania naukowe, energia i transport” poprzednio omawiana była w rozdziale 5; ówczesna grupa polityk „Edukacja i obywatelstwo” była tematem rozdziału 7, zaś ówczesna grupa polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe” była przedmiotem rozdziału 8 (więcej informacji w pkt 6.1). Ponadto części poświęcone energii i transportowi, które uprzednio wchodziły w skład grupy polityk „Badania naukowe, energia i transport”, są przedstawione w rozdziale 4 wraz z grupą polityk „Spójność”.

Tabela 1.1 – Płatności w 2010 r. w podziale na rozdziały sprawozdania rocznego

(w mln EUR)

Sekcje (S) i tytuły (T) ⁽¹⁾ odpowiadające nomenklaturze budżetowej w 2010 r. w podziale na rozdziały sprawozdania rocznego Trybunału	Płatności w 2010 r. ⁽²⁾
Rozdziały sprawozdania rocznego	
Rolnictwo i zasoby naturalne	56 841
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (T.05)	
Środowisko (T.07)	
Rybołówstwo i gospodarka morską (T.11)	
Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)	
Spójność, energia i transport	40 630
Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04)	
Energia i transport (T.06)	
Polityka regionalna (T.13)	
Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	6 543
Stosunki zewnętrzne (T.19)	
Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21)	
Rozszerzenie (T.22)	
Pomoc humanitarna (T.23)	
Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	8 953
Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01)	
Przedsiębiorstwa (T.02)	
Konkurencja (T.03)	
Badania naukowe (T.08)	
Spółeczeństwo informacyjne i media (T.09)	
Bezpośrednie badania naukowe (T.10)	
Rynek wewnętrzny (T.12)	
Edukacja i kultura (T.15)	
Komunikacja (T.16)	
Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)	
Handel (T.20)	
Wydatki administracyjne i inne	9 264
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	122 231

(1) Tytuły budżetowe 14 i 24–31 w sekcji III budżetu ogólnego, dotyczące głównie wydatków administracyjnych, przedstawiono w części rozdziału 7 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 3–6.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.11. Trybunał uznał, że w dochodach (127 795 mln euro) ⁽¹⁰⁾ oraz płatnościach w ramach grupy polityk „Wydatki administracyjne i inne” (9 264 mln euro) nie wystąpił istotny poziom błędu, i stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli były skuteczne (zob. **tabela 1.2** oraz pkt 2.41–2.42 oraz 7.33–7.34). Trybunał nie wykrył istotnego poziomu błędu również w przypadku zobowiązań we wszystkich grupach polityk.

1.12. Trybunał uznał, że w grupie polityk „Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne” (8 953 mln euro) nie wystąpił istotny poziom błędu, i stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości płatności. Jednakże w płatnościach okresowych i końcowych w programach ramowych w dziedzinie badań naukowych (PR) wystąpił istotny poziom błędu (zob. **tabela 1.2** oraz pkt 6.48–6.49). Trybunał uznał także, że w ramach grupy polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” (6 543 mln euro) nie wystąpił istotny poziom błędu i stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości płatności. Jednakże w płatnościach okresowych i końcowych wystąpił istotny poziom błędu (zob. **tabela 1.2** oraz pkt 5.35–5.36).

1.13. Trybunał uznał, że w grupach polityk: „Rolnictwo i zasoby naturalne” (zwroty poniesionych wydatków – 55 990 mln euro) „Spójność, energia i transport” (zwrot poniesionych wydatków – 37 556 mln euro) wystąpił istotny poziom błędu. Jednakże w płatnościach bezpośrednich na rzecz rolników objętych systemem IACS ⁽¹¹⁾ nie wystąpił istotny poziom błędu. Trybunał stwierdza także, że skontrolowane systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” są częściowo skuteczne. Ponadto Trybunał stwierdza, że instytucje audytowe jako całość, działające w ramach grupy polityk „Spójność, energia i transport”, były częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości transakcji (zob. **tabela 1.2** oraz pkt 3.55–3.56 i 4.47–4.48).]

1.14. Trybunał uznał, że w płatnościach jako całości wystąpił istotny poziom błędu, i stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w zakresie płatności są w ujęciu ogólnym częściowo skuteczne (zob. **tabela 1.2**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.13. Wnioski Trybunału w obszarze polityki „Rolnictwo i zasoby naturalne” potwierdzają pozytywną tendencję, że w ostatnich latach wartość najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu zbliża się do progu istotności w wysokości 2 %. Komisja zauważa ponadto, że w przypadku wydatków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), które w 2010 r. stanowiły 77 % całkowitych wydatków w ramach tego rozdziału, wartość najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu wynosi znacznie poniżej progu istotności, a wartość ta dla płatności bezpośrednich objętych Zintegrowanym Systemem Zarządzania i Kontroli (IACS) jest nawet niższa. Ponadto ryzyko dla budżetu UE jest odpowiednio zabezpieczone poprzez procedurę rozliczania zgodności. Zob. też odpowiedź do pkt 3.17.

Komisja uważa, że system IACS stanowi zasadniczo skuteczne narzędzie kontroli mające na celu ograniczenie ryzyka błędu lub nieprawidłowego wydatku. Jeśli chodzi o rozwój obszarów wiejskich, Komisja uważa, że systemy nadzoru i kontroli są na bieżąco usprawniane.

Odnosnie do obszaru spójności Komisja odnotowuje, że drugi rok z rzędu poziom błędu utrzymuje się wyraźnie poniżej poziomów stwierdzonych przez Trybunał w latach 2006–2008. Komisja uważa, że ta pozytywna i obiecująca zmiana wynika z wprowadzenia przepisów o wzmocnionej kontroli dotyczących okresu programowania 2007–2013 i planu działania na 2008 r. (zob. również odpowiedź na pkt 4.24).

⁽¹⁰⁾ Zakres kontroli dochodów przedstawiono w pkt 2.7–2.13.

⁽¹¹⁾ Zintegrowany system zarządzania i kontroli (ang. IACS).

Tabela 1.2 – Podsumowanie ustaleń w zakresie prawidłowości transakcji w 2010 r.

Grupa polityk	Płatności (w mln EUR)	Najbardziej prawdopodobny poziom błędu (NPPB) (%)	Przedział ufności (%)		Częstość występowania błędów ⁽¹⁾ (%)	Ocena systemów nadzoru i kontroli ⁽²⁾
			Najniższy poziom błędu (NNPB)	Najwyższy poziom błędu (NWPB)		
Rolnictwo i zasoby naturalne	55 990 ⁽³⁾	2,3	0,8	3,8	37	Częściowo skuteczne
Spójność, energia i transport	37 556 ⁽⁴⁾	7,7	4,7	10,7	49	Częściowo skuteczne
Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	6 543	1,7	0,1	3,3	23	Częściowo skuteczne
Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	8 953	1,4	0,6	2,1	39	Częściowo skuteczne
Wydatki administracyjne i inne	9 264	0,4	0,0	1,1	7	Skuteczne
Skontrolowana populacja łącznie	118 306 ⁽⁵⁾	3,7	2,6	4,8	36	Częściowo skuteczne
Dochody	127 795	0,0	nd.	nd.	nd.	Skuteczne

⁽¹⁾ Częstość błędów stanowi odsetek próby, w którym wystąpiły błędy kwantyfikowalne i niekwantyfikowalne.

⁽²⁾ 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. Oznacza to, że, jako całość, mogą one nie gwarantować ograniczenia błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń do akceptowalnego poziomu. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w części „Zakres kontroli i podejście kontrolne” w rozdziałach 2–7.

⁽³⁾ Zwrot kosztów (zob. pkt 3.16).

⁽⁴⁾ Zwrot kosztów (zob. pkt 4.23).

⁽⁵⁾ Różnica pomiędzy płatnościami w 2010 r. (122 231 mln euro – zob. **Tabela 1.1**) a całkowitą kwotą z łącznej skontrolowanej populacji w kontekście prawidłowości transakcji odpowiada zaliczkom wypłaconym w przypadku grup polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” (851 mln euro) oraz „Spójność, energia i transport” (3 074 mln euro) (zob. pkt 3.16 i 4.23).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Porównanie z wynikami z lat poprzednich

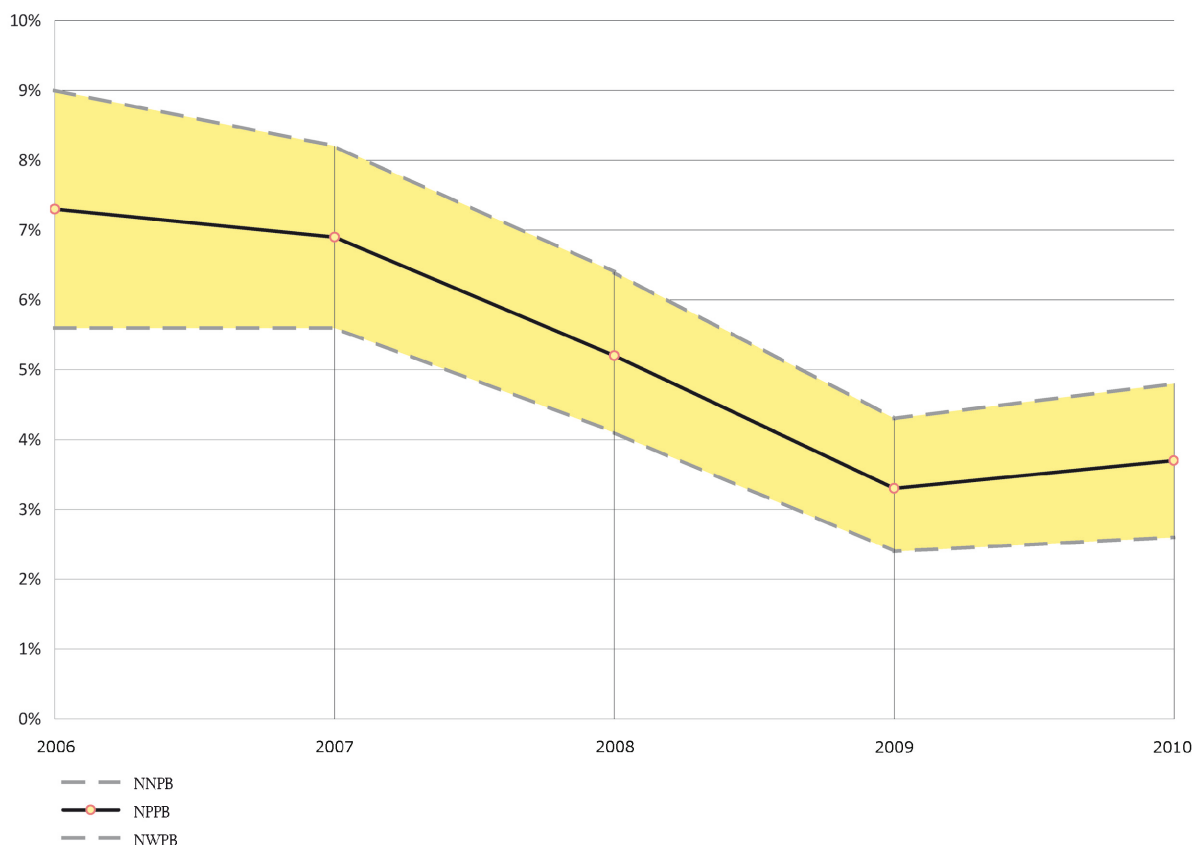
1.15. Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli za rok 2010 wskazują na wzrost szacowanego najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu w zakresie płatności w grupie polityk „Spójność, energia i transport”⁽¹²⁾ w porównaniu z grupą polityk „Spójność” w roku 2009⁽¹³⁾. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu w zakresie płatności w pozostałych grupach polityk był względnie stabilny.

1.16. Łącznie Trybunał szacuje wzrost najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu w zakresie płatności ogółem z 3,3 % w 2009 r. do 3,7 % w 2010 r. (zob. **wykres 1.1**)⁽¹⁴⁾. Trybunał stwierdził, że około jednej trzeciej transakcji w zbadanej próbie zawierało błędy (2009: jedna czwarta łącznej liczby transakcji).

1.15–1.16. W ostatnich latach poziom błędu w większości przypadków był stały lub zmniejszył się. W 2010 r. postępy osiągnięte w szeregu dziedzin zostały jednak zniwelowane przez umiarkowany wzrost w obszarze spójności, który spowodował nieznaczny ogólny wzrost budżetu.

Odnosnie do obszaru spójności Komisja odnotowuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu na rok 2010 utrzymuje się wyraźnie poniżej poziomów stwierdzonych przez Trybunał w latach budżetowych 2006–2008. Dolny limit błędu w 2010 r. tzn. 4,7 % wypada korzystnie w stosunku do wyniku 11 % z 2008 r.

Wykres 1.1 – Szacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu w skontrolowanej populacji płatności (2006–2010)



⁽¹²⁾ Zob. **tabela 1.2** w niniejszym sprawozdaniu rocznym oraz załączniki x.1 odnośnie do poszczególnych grup polityk i pkt 4.17–4.19 w odniesieniu do grupy polityk „Spójność” w sprawozdaniu rocznym za 2009 r.

⁽¹³⁾ W roku 2010 energia i transport mają 7-procentowy udział w skonsolidowanej grupie polityk (zob. również przypis 9).

⁽¹⁴⁾ Zob. również pkt 1.26 sprawozdania rocznego za rok 2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji*Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych*

1.17. Każdy dyrektor generalny w sprawozdaniu z działalności co roku informuje o wykonaniu swoich zadań. Każdemu takiemu sprawozdaniu z działalności towarzyszy oświadczenie mówiące m.in. o tym, w jakim stopniu środki były wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem oraz czy procedury kontroli dają gwarancję legalności i prawidłowości transakcji.

1.18. Wszyscy dyrektorzy generalni oświadczyli, że wymagania określone powyżej zostały spełnione. Trzydzieści dyrekcji generalnych lub służb Komisji zgłosiło co najmniej jedno zastrzeżenie⁽¹⁵⁾. Większość zastrzeżeń odnosiła się do uchybień dotyczących prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (zob. załączniki x.3 do rozdziałów 2–7).

1.19. Dyrektorzy generalni przedstawiają zastrzeżenia w swoich oświadczeniach na podstawie swojej oceny istotności uchybień i/lub uwag odnoszących się do elementów składowych swoich rocznych sprawozdań z działalności. Elementem takiej oceny, którego znaczenie istotnie wzrosło w roku 2010, jest obliczenie poziomu ryzyka rezydualnego lub poziomu błędu resztowego – ogólna wartość szacunkowa oddziaływania mechanizmów kontroli na poziom błędu w ujęciu wieloletnim – porównywanego do 2 % progu istotności w celu określenia, czy zastrzeżenie jest konieczne.

1.19–1.20. Do standardowych metod Komisji w celu ustalenia, czy konieczne będzie wniesienie zastrzeżenia, należy obliczanie rezydualnych kwot podlegających ryzyku jako udział procentowy konkretnej operacji w ramach budżetu zadaniowego (ABB) w porównaniu do progu istotności wynoszącego 2 %. Ponadto Komisja podkreśla, że obliczanie poziomu błędu resztowego stanowi tylko jedną z metod, którymi dysponuje delegowany urzędnik zatwierdzający, aby oszacować kwoty podlegające ryzyku.

Ponieważ systemy zarządzania i kontroli są bardzo zróżnicowane w zależności od obszaru polityki, służby Komisji w różny sposób oceniają i obliczają poziom błędu resztowego. Komisja przyznaje, że istniejące instrukcje mogą nie być wystarczająco szczegółowe, aby zagwarantować spójne stosowanie terminologii i kryteriów przez wszystkie służby. Komisja wdrożyła procedurę wzajemnej oceny, aby zapewnić spójność, w sytuacjach gdy różne dyrekcje generalne wdrażają podobne programy.

⁽¹⁵⁾ Łączna liczba zastrzeżeń spadła z 20 w 2009 r. do 17 w roku 2010. Należy odnotować, że w 2010 r. Dyrekcja Generalna ds. Energii została podzielona na dwie dyrekcje generalne (Dyrekcję Generalną ds. Mobilności i Transportu i Dyrekcję Generalną ds. Energii), a w konsekwencji zastrzeżenie z 2009 r. zostało przeniesione jako dwa zastrzeżenia.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.20. Stałe instrukcje odnoszące się do rocznych sprawozdań z działalności przygotowane przez Sekretariat Generalny i Dyрекcję Generalną ds. Budżetu nie zawierają wskazówek dotyczących szacowania poziomu ryzyka rezydualnego lub błędu resztowego. Wynikiem tego jest niespójne stosowanie tego pojęcia przez przedmiotowe dyrekcje generalne (np. podawanie z wyprzedzeniem oczekiwanej kwoty odzyskanych środków bez powiązania z rzeczywistymi kwotami, w przypadku niektórych programów brak kwantyfikacji ryzyka błędów wynoszącego do 5 % z uwzględnieniem wskaźnika zatrzymania określonego w rozporządzeniu ⁽¹⁶⁾, nieuwzględnianie negatywnych rezultatów kontroli w odniesieniu do nowo rozpoczętych programów kontroli przy ograniczonym zasięgu kontroli.

Opinia audytora wewnętrznego Komisji

1.21. Audytor wewnętrzny Komisji przedstawił swoją pierwszą ogólną opinię ⁽¹⁷⁾ w sprawie sytuacji w zakresie kontroli w Komisji. Opinia audytora została sporządzona przede wszystkim na podstawie oświadczeń złożonych w rocznych sprawozdaniach z działalności oraz na podstawie prac Służby Audytu Wewnętrznego Komisji oraz działów audytu wewnętrznego poszczególnych dyrekcji generalnych w latach 2008–2010.

⁽¹⁶⁾ Zob. załącznik 4.3.

⁽¹⁷⁾ Zob. pkt 2.3 komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Trybunału Obrachunkowego – Podsumowanie osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2010, COM(2010) 323 wersja ostateczna z dnia 1 czerwca 2011 r.: „Audytor wewnętrzny Komisji uważa, że w roku 2010 Komisja uruchomiła odpowiednie zarządzanie, zarządzanie ryzykiem i procedury kontroli wewnętrznej, które dają wystarczającą pewność osiągnięcia jej celów finansowych, z wyjątkiem tych obszarów zarządzania finansami, co do których dyrektorzy generalni wyrazili zastrzeżenia w swoich poświadczeniach wiarygodności i które podlegają uwagom dotyczącym zarządzania ryzykiem związanym z błędami w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń”.

Instrukcje te muszą pozwalać upoważnionemu urzędnikowi zatwierdzającemu na pewien margines swobody w każdym odrębnym przypadku.

Kwantyfikacja ryzyka ujęta w rocznych sprawozdaniach z działalności ma za zadanie przedstawienie wskaźnika kwot objętych ryzykiem oraz oszacowanie ewentualnych korekt finansowych dla płatności w danym roku referencyjnym, natomiast w celu ochrony unijnych środków finansowych dyrektor generalny ma do dyspozycji inne narzędzia, takie jak wstrzymywanie płatności lub zawieszenie płatności oraz korekty finansowe. Kwantyfikacja ryzyka ujęta w rocznych sprawozdaniach z działalności nie spełnia tego samego zadania jak poziom błędów ustalony przez Trybunał Obrachunkowy, Komisja uważa więc, że nie można i nie należy porównywać tych dwóch pojęć. Dyrektor Generalny może ocenić, czy istnieją „środki ograniczające ryzyko”. W obszarze spójności obowiązujące przepisy prawne stanowią *de facto* środki ograniczające ryzyko i ocena narażenia na ryzyko w 2010 r. powinna uwzględnić powyższe dodatkowe mechanizmy kontroli, które wychodzą znacznie poza lata referencyjne kontroli Trybunału (kontrole roczne przeprowadzane przez krajowe organy kontrolne, dodatkowe kontrole przeprowadzane przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) oraz ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (EMPL), kontrole końcowe w momencie zakończenia programu).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.22. Zakres opinii ogólnej jest ograniczony do mechanizmów kontroli wewnętrznej w samej Komisji. Jednak ponad 90 % wszystkich błędów odnotowano poza Komisją, na poziomie beneficjentów. Audytor wewnętrzny Komisji ocenia te mechanizmy jako ogólnie odpowiednie. Trybunał jednak stwierdza, że ustanowione systemy nadzoru i kontroli nie zapobiegają występowaniu błędów, nie wykrywają ich i nie korygują w takim stopniu, aby transakcje budżetowe, jako całość, były legalne i prawidłowe.

Sprawozdanie podsumowujące Komisji

1.23. We wstępie do sprawozdania podsumowującego⁽¹⁸⁾ Komisja oświadcza, że przyjmując je, bierze na siebie odpowiedzialność polityczną⁽¹⁹⁾ za wykonanie budżetu przez swoją kadrę zarządzającą. Komisja zwraca uwagę, że w przypadku 25 % zastrzeżeń zgłoszonych w roku 2009 dyrektorzy generalni skutecznie skorygowali stwierdzone niedociągnięcia. Zdaniem Komisji wprowadzone ulepszenia obejmują poprawę zgodności z zasadami kwalifikowalności wydatków zadeklarowanych przez beneficjentów.

1.24. Komisja uznaje, że nadal istnieją dziedziny wymagające dalszych udoskonaleń, przede wszystkim w obszarze zarządzania dzielonego, i proponuje następujące działania w tym zakresie:

- dokonanie przeglądu rozporządzenia finansowego i przepisów sektorowych na okres po 2013 r. w celu udoskonalenia koncepcji programów finansowania, ograniczenia ryzyka błędu oraz zmniejszenia obciążenia administracyjnego beneficjentów i innych zainteresowanych stron, a także w celu ograniczenia kosztów operacyjnych kontroli,
- sprawowanie bardziej rygorystycznego nadzoru przez Komisję, a także bardziej systematyczne i terminowe wstrzymywanie płatności, uruchamianie procedur zawieszenia i korekt finansowych w przypadku stwierdzenia poważnych uchybień w systemie kontroli,
- wzmoczenie wysiłków w obszarze spójności w odpowiedzi na znaczący – w porównaniu z rokiem 2009 – wzrost poziomu błędów oraz liczby błędnych płatności w wyniku większej liczby transakcji oraz wyższych kwot zadeklarowanych wydatków,

⁽¹⁸⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Trybunału Obrachunkowego – Podsumowanie osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2010, COM(2010) 323 wersja ostateczna z dnia 1 czerwca 2011 r.

⁽¹⁹⁾ Na mocy art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.22. Zakres opinii audytora wewnętrznego obejmuje systemy kontroli wdrożone przez Komisję w celu monitorowania kwestii poziomu błędów na szczeblu beneficjenta.

Podczas audytowania systemów kontroli Komisji, audytor wewnętrzny Komisji sprawdza, czy każda ze służb wdrożyła strategię kontroli, w przypadku której koszty kontroli są proporcjonalne do ryzyka błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń oraz czy jest ona skuteczna w ramach zapobiegania błędom we wnioskach złożonych przez beneficjentów, jak również w zakresie odzyskiwania niesłusznie wypłaconych środków, w przypadku gdy pojawią się błędy.

1.24.

— Zob. odpowiedź do pkt 1.37.

— Komisja oraz jej służby wypełniały w skuteczny sposób swoją rolę nadzorczą przez wstrzymanie 63 ostatecznych terminów płatności (49 EFRR i 14 EFS) oraz poprzez przyjęcie jednej decyzji o zawieszeniu płatności dla programu operacyjnego na lata 2007–2013 oraz 5 decyzji o zawieszeniu płatności (EFS) dla programów operacyjnych na lata 2000–2006 do momentu wdrożenia działań naprawczych przez państwa członkowskie. Komisja realizuje tę restrykcyjną politykę także w 2011 r. Do dnia 30 czerwca 2011 r. podjęła decyzję o wstrzymaniu 52 ostatecznych terminów płatności (40 w przypadku EFRR i 12 w przypadku EFS).

UWAGI TRYBUNAŁU

- unowocześnienie zasad udzielania zamówień publicznych przez UE, które są źródłem wielu błędów, zwłaszcza w obszarze spójności ⁽²⁰⁾,
- dalsze zwiększenie czytelności i porównywalności rocznych sprawozdań z działalności.

1.25. W swoim sprawozdaniu podsumowującym Komisja odnotowała sprawozdania sporządzone przez kadrę zarządzającą, stwierdzając, że zapewniły one kolegium o odpowiednim sposobie zarządzania i prowadzenia kontroli wewnętrznej w ramach służb Komisji oraz że dają one wystarczającą pewność, że założone cele zostaną osiągnięte ⁽²¹⁾. Trybunał jednak podkreśla, że poprzednio wskazał kwestie ⁽²²⁾, które w dalszym ciągu wymagają rozwiązania:

- w niektórych obszarach zakres lub skala zastrzeżeń powinny być większe (zob. 1.20; 3.52–3.54; 4.45–4.46; 5.31–5.34; 6.46–6.47 oraz załączniki x.3 do rozdziałów 2–7),
- dane od państw członkowskich dotyczące wycofanych i odzyskanych środków są wciąż niepełne lub nie zostały jeszcze skontrolowane i zatwierdzone przez Komisję (zob. **załącznik 1.2**, pkt 3),
- różnica między mechanizmami korekt finansowych i odzyskiwania środków (korekty finansowe są efektem uchybień stwierdzonych w systemach nadzoru i kontroli, podczas gdy odzyskanie środków dotyczy nieprawidłowych płatności), i jej wpływ (korekty finansowe obciążają podatników, natomiast odzyskane środki pochodzą od indywidualnych beneficjentów) nadal nie są odpowiednio uwzględniane (zob. **załącznik 1.2**, pkt 3).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.25.

- Komisja uważa, że zakres lub skala zastrzeżeń jest odpowiednia (zob. odpowiedzi na pkt. 1.19–1.20, 3.52 do 3.54, 4.46 i 5.33–5.34).
- Dane dotyczące odzyskanych środków zawarte są w informacji dodatkowej 6 do sprawozdania finansowego.

W obszarze spójności dla okresu programowania 2000–2006 Komisja sprawdza, czy dane dostarczone w ramach zamykania programów są kompletne i wiarygodne. Dla okresu programowania 2007–2013 Komisja prowadzi konkretne kontrolne postępowanie wyjaśniające dotyczące systemów odzyskiwania środków w państwach członkowskich, w celu uzyskania pewności co do jakości danych przedstawionych w rocznych sprawozdaniach na temat środków odzyskanych i wycofanych. Oczekuje się, że pierwsze wyniki tego postępowania będą uwzględnione w rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2011.

- Komisja uwzględnia te dane na poziomie budżetu UE i uważa, że odzyskiwanie środków spełnia zasadniczą rolę w ochronie budżetu UE. Komisja zakłada, że Trybunał odnosi się do kwestii odzyskiwania środków na poziomie beneficjenta w państwach członkowskich i wymaga, aby dane ujmowane w sprawozdaniu odnosiły się do wspomnianego odzyskiwania środków. W obszarach zarządzania dzielonego odpowiedzialność ta spoczywa jednak na państwach członkowskich, zgodnie z odpowiedzią Komisji na pkt 1.39 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2009. W momencie gdy państwo członkowskie zwróci środki nienależnie wypłacone (poprzez skuteczne wycofanie środków lub kompensatę), Komisja uznaje, że budżet UE jest należycie chroniony. Państwa członkowskie są jednak zobowiązane do odzyskiwania niesłusznie wypłaconych środków, zawsze gdy jest to możliwe i właściwe.

⁽²⁰⁾ Zob. Zielona Księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych (dyrektywy 2004/18/WE i 2004/17/WE).

⁽²¹⁾ Zob. pkt 2.3 COM(2011) 323 wersja ostateczna z dnia 1 czerwca 2011 r.

⁽²²⁾ Zob. pkt 1.31 sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SKUTKI ZWIĘKSZONEGO WYKORZYSTANIA PŁATNOŚCI ZALICZKOWYCH

1.26. Płatności dokonywane przez Komisję w dużej mierze składają się z zaliczek tytułem kosztów, które zostaną poniesione przez podmioty zewnętrzne w przyszłości. W przypadku gdy takie płatności są właściwie kwalifikowane jako zaliczki, wówczas w rozliczeniach Unii nie są one uznawane za wydatki ostateczne w momencie ich dokonywania. Zamiast tego rejestruje się je jako aktywa w bilansie do momentu uzyskania uzasadnień poniesionych kosztów (lub, rzadziej, do momentu ukończenia wymaganego działania). Na tej podstawie Komisja ujmuje w rachunku wyniku ekonomicznego odnośne wydatki i rozlicza pozycję bilansową.

1.27. W sytuacji gdy zaliczki wykazywane są w rozliczeniach jako wydatki ostateczne, nie istnieje wymóg księgowy przedstawienia dowodów ostatecznego wykorzystania tych środków. Zwiększa to ryzyko, że wykorzystanie środków nie będzie udowadnianie oraz ryzyko niewykrycia lub znacznie opóźnionego wykrycia nieprawidłowości. W ten sposób odzyskanie środków nieprawidłowo wypłaconych staje się trudniejsze.

Znaczący wzrost wykorzystania płatności zaliczkowych w latach 2005–2010

1.28. W ciągu ostatnich sześciu lat zaksięgowana wartość brutto skumulowanych zaliczek wzrosła ponad dwukrotnie (z 39 mld do 84 mld euro, zob. pierwszy wiersz **tabeli 1.3**). W ramach procedury rozdzielenia okresów sprawozdawczych ⁽²³⁾ na koniec roku Komisja szacuje wydatki poniesione przez beneficjentów, w odniesieniu do których nie otrzymano jeszcze wniosków o płatności. Takie rozliczenia międzyokresowe bierne (zob. drugi wiersz **tabeli 1.3**) odejmowane są od kwoty brutto powiązanych nierozliczonych zaliczek. Obliczona w ten sposób kwota zaliczek netto wykazana w bilansie (zob. trzeci wiersz **tabeli 1.3**) również znacząco wzrosła, jednak z mniejszą dynamiką (z 29 mld euro do 49 mld euro).

1.27. Dział księgowości Komisji kontynuuje wysiłki zmierzające do wyjaśnienia kwestii związanych z kwalifikacją i rozliczaniem płatności zaliczkowych (zob. również odpowiedź na pkt 1.37).

Niezależnie od obowiązywania zasady ujętej w drugiej części uwag Trybunału, należy zauważyć, że np. w przypadku instrumentów inżynierii finansowej podstawa prawna przewiduje tylko jedną kontrolę kwalifikowalności poniesionych wydatków w momencie zakończenia programu lub na końcu okresu programowania (w zależności od tego, który termin przypadnie wcześniej). Dlatego też niezależnie od podejścia księgowego zastosowanego do wypłaty środków pieniężnych przez Komisję na rzecz państw członkowskich, potencjalne nieprawidłowości będą wykryte tylko w tym momencie.

1.28. Komisja monitoruje na bieżąco sytuację dotyczącą wzrostu płatności zaliczkowych. Większość z tego wzrostu wynika z przejścia na nowy okres programowania (2007–2013) oraz płatności zaliczkowych wypłaconych zgodnie z przepisami dotyczącymi zarządzania dzielonego. Niemniej jednak dział księgowości Komisji współpracuje na bieżąco z operacyjnymi dyrekcjami generalnymi, aby nierozliczone płatności zaliczkowe utrzymywać na jak najniższym poziomie. Działania te mogą jednak czasem pozostawać w sprzeczności z odnoszonymi przepisami prawnymi.

⁽²³⁾ Procedura rozdzielenia okresów sprawozdawczych ma na celu zagwarantowanie, że dochody i wydatki zostaną w pełni i dokładnie ujęte w odpowiednim okresie rozliczeniowym.

Tabela 1.3 – Poziom zaliczek ⁽¹⁾ oraz związanych z nimi rozliczeń międzyokresowych biernych w latach 2005–2010 (w mln EUR)

	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	Różnica pomiędzy 2005 r. a 2010 r.	
							Kwota	%
Zaliczki brutto łącznie (przed korektami związanymi z zaliczeniem transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego)	38 854	43 129	55 099	73 754	84 761	84 387	45 333	117 %
Rozliczenia międzyokresowe bierne	9 489	12 649	20 501	34 469	35 934	34 966	25 447	268 %
Zaliczki netto łącznie (po korektach związanych z zaliczeniem transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego)	29 365	30 480	34 598	39 285	48 827	49 421	20 056	68 %

⁽¹⁾ Zaliczkowane wydatki w zakresie instrumentów inżynierii finansowej wynoszące 4 775 mln euro w 2010 r. i 2 153 mln euro w 2009 r. nie zostały uwzględnione (zob. pkt 1.31–1.33).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Niepełne lub niedokładne dane na temat zaliczek

Brak rozliczenia zaliczek

1.29. W przypadku rozliczania zaliczek niemalże zawsze należy odwołać się w pewnym zakresie do szacunków. Kilka dyrekcji generalnych w obszarze polityk wewnętrznych i działań zewnętrznych w dalszym ciągu rejestrowało szacunki w rozliczeniach, nawet wówczas, gdy przyjęły one zestawienia poniesionych wydatków jako wystarczające do dokonywania dalszych płatności na rzecz danego beneficjenta ⁽²⁴⁾. Wykorzystanie wartości szacunkowych w rozliczeniach międzyokresowych biernych z biegiem czasu bardzo się upowszechniło i ich udział w zaliczkowanej kwocie wzrósł z poniżej 25 % w roku 2005 do niemalże 50 % w 2010 r. (zob. drugi wiersz **tabeli 1.3**). Trybunał wyraził swój niepokój w związku z upowszechnianiem się tej praktyki ⁽²⁵⁾.

1.29. Komisja podziela obawy Trybunału w tym obszarze i dokłada starań, aby rozwiązać przedmiotową kwestię. W kontekście obecnej zmiany rozporządzenia finansowego Komisja wniosła propozycję, aby systematyczne rozliczanie płatności zaliczkowych stało się obowiązkowe.

Ze względu na ryzyko błędów w niepoświadczonych lub nieskontrolowanych zestawieniach wydatków delegowani urzędnicy zatwierdzający niechętnie dokonują płatności na podstawie takich deklaracji. Uznają oni więc niepoświadczone lub nieskontrolowane zestawienia wydatków jako potwierdzenie dokonanych postępów w finansowanych działaniach i wypłacają dodatkowe płatności zaliczkowe w celu zapewnienia dopływu środków dla wspieranych projektów. Rozliczenie przesunięte jest wtedy na koniec projektu.

Należy również zauważyć, że zarówno Komisja jak i beneficjenci/wykonawcy (w szczególności w obszarach polityki wewnętrznej i pomocy zewnętrznej) będą musieli zmierzyć się z wyzwaniem w postaci obciążenia administracyjnego w momencie, gdy systematyczne rozliczanie płatności zaliczkowych stanie się bardziej skuteczne.

⁽²⁴⁾ Zob. pkt 1.28 akapit pierwszy sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2006, pkt 1.23 akapit drugi, pkt 1.24 akapit drugi oraz pkt 1.26 sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2007, pkt 1.14 sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2008 oraz pkt 1.12 sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2009.

⁽²⁵⁾ W swojej opinii nr 6/2010 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii Europejskiej Trybunał wyraził niepokój związany z bardzo dużym wzrostem nierozliczonych płatności zaliczkowych oraz podkreślił potrzebę rozwiązania tego problemu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Rejestrowanie niepełnych danych na temat zaliczek

1.30. Od 2009 r. odnotowano znaczący wzrost płatności, głównie w zakresie instrumentów inżynierii finansowej (IIF), w przypadku których przedstawienie uzasadnienia poniesionych kosztów i/lub podjętych działań spodziewane jest dopiero w późniejszym terminie. W wyniku kontroli wykryto znaczącą liczbę przypadków, w których Komisja początkowo nie zarejestrowała odpowiednio płatności jako powodujących powstanie aktywów. Zatem, wbrew zasadzie nadrzędności treści nad formą⁽²⁶⁾, na podstawie rozliczeń można było odnieść wrażenie, że beneficjenci przedłożyli pełne uzasadnienie wykorzystania funduszy, co w praktyce nie miało miejsca.

Instrumenty inżynierii finansowej

1.31. Na skalę tego problemu wpływają w zdecydowanie największym stopniu wkłady na rzecz IIF. Przepisy rozporządzeń obowiązujących w obszarach spójności i rozwoju obszarów wiejskich⁽²⁷⁾ stanowią, że w zestawieniach poniesionych wydatków należy ująć płatności z programów operacyjnych na tworzenie lub zasilanie funduszy realizujących IIF. Komisja przyjęła zasadę rejestrowania pełnych kwot deklarowanych przez państwa członkowskie jako wydatki w ramach rachunku wyniku ekonomicznego, jak gdyby były one ostatecznym rozliczeniem.

1.30. Kwestia ta została poruszona po raz pierwszy na początku 2011 r. Ramy prawne w zakresie zarządzania dzielonego nie zawierają wymogu, aby odnośne kwoty wypłacone jako zaliczki rozliczane były z Komisją w formie odrębnego zestawienia kosztów, nie zawierają również wymogu sporządzania konkretnego sprawozdania okresowego na temat ich wykorzystania przez beneficjenta końcowego. Zob. również odpowiedzi do pkt 1.31 i 1.32.

1.31. Ze względu na brak danych dotyczących płatności na rzecz instrumentów inżynierii finansowej, które nie muszą być dostarczane przez państwa członkowskie na podstawie obowiązujących przepisów prawnych, Komisja początkowo nie miała innej możliwości, poza uznaniem tych płatności jako wydatków.

Na podstawie informacji, o które wystąpiła ona do państw członkowskich i otrzymała w czerwcu 2011 r., Komisja uznała płatności na rzecz instrumentów inżynierii finansowej jako aktywa w sprawozdaniu finansowym za rok 2010, wraz z danymi porównawczymi za rok 2009. Komisja odsyła także do dodatkowych informacji 2.5, 2.9, 2.10 i 3.4 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego, w których zawarto szczegółowe dane. Zob. też odpowiedź na pkt 1.32.

⁽²⁶⁾ W Międzynarodowym Standardzie Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) 1 definiuje się tę zasadę następująco: jeżeli informacje mają dawać wierny obraz transakcji i innych zdarzeń, powinny być przedstawiane zgodnie z ich istotą oraz rzeczywistym znaczeniem ekonomicznym, a nie jedynie formą prawną. Istota transakcji lub innych zdarzeń nie zawsze jest zgodna z ich formą prawną. (Dodatek A, s. 70 „Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements 2011”, tom 1). Zob. również art. 124 rozporządzenia finansowego.

⁽²⁷⁾ Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2010, s. 25), sekcja 4, art. 44 oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 (Dz.U. L 371 z 27.12.2006, s. 1), sekcja 8, art. 43–46 w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1), art. 71 ust. 5 oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 (Dz.U. L 368 z 23.12.2006, s. 15), art. 50–52 w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.32. Jednakże, według przepisów sektorowych, od władz krajowych państw członkowskich oczekuje się tylko przedstawienia deklaracji końcowej w sprawie wykorzystania tych środków pod postacią kredytów, gwarancji lub inwestycji kapitałowych na rzecz beneficjentów końcowych w późniejszym terminie (zazwyczaj na koniec okresu programowania). Oznacza to, że w 2010 r. Komisja nie miała kompleksowych informacji na temat kwot faktycznie wykorzystanych przez instrumenty inżynierii finansowej i dopiero po tym, jak problem ten wyszedł na jaw na początku 2011 r., Komisja była w stanie zebrać konieczne informacje od państw członkowskich. W wyniku tego kwoty w wysokości około 4,8 mld euro nie zostały wykazane jako zaliczki w bilansie we wstępnej wersji sprawozdania finansowego za rok 2010 ⁽²⁸⁾.

Inne programy pomocowe

1.33. Ponadto szereg innych programów dotacji umożliwia wpłatę zaliczek na rzecz beneficjentów przed przedstawieniem przez nich ostatecznych zestawień poniesionych wydatków. W praktyce traktuje się te zaliczki również w taki sposób, jakby były one wydatkami ostatecznymi. Zatem nie są one uwzględniane i przedstawiane w bilansie. Komisja ma trudności w skwantyfikowaniu kwoty tych środków.

Działania podjęte przez Komisję

1.34. Komisja starała się uzyskać wystarczające informacje do celów ostatecznego sprawozdania. Według informacji otrzymanych od państw członkowskich pod koniec czerwca 2011 r. wkład UE w instrumenty inżynierii finansowej wynosił 6,4 mld euro. Na podstawie szacunków kwot niewykorzystanych przez instrumenty inżynierii finansowej na dzień 31 grudnia 2010 r. większość istotnych korekt polegała na ponownej klasyfikacji od wydatków do aktywów w sprawozdaniach za 2009 i 2010 r. (zob. noty 2.5, 2.9 i 2.10 oraz 3.4 do sprawozdania finansowego za 2010 r., objaśniające dokonane korekty).

Wnioski i zalecenia

1.35. Komisja skorygowała istotne problemy dotyczące kompletności zaliczek za pomocą rozdzielenia okresów sprawozdawczych i korekt (zob. pkt 1.34). Niemniej jednak brak bieżących informacji na temat środków UE faktycznie wykorzystanych przez państwa członkowskie znacznie zmniejsza przydatność informacji księgowych dla kierownictwa, czyli dla Komisji, która jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.32. Należy zauważyć, że dane otrzymane od państw członkowskich nie dotyczą faktycznych wydatków poniesionych w ramach instrumentów inżynierii finansowej, lecz wkładów na ich rzecz. Uwzględniając kryterium opłacalności, Komisja oszacowała niewykorzystane kwoty w oparciu o metodę liniową i przekwalifikowała je jako aktywa.

Aktywa te, wynoszące 4,8 mld EUR, będą całkowicie zamortyzowane do końca 2015 r. zgodnie z obecnie obowiązującą podstawą prawną.

Zob. też odpowiedź na pkt 4.32.

1.33. Podobnie jak w przypadku instrumentów inżynierii finansowej, o których mowa powyżej, w przypadku programów pomocowych przepisy podstawy prawnej nie przewidują konkretnej sprawozdawczości dotyczącej wypłaconych kwot oraz ich wykorzystania. Dotychczas, zgodnie z informacjami, które posiada Komisja, w ramach programów pomocowych płatności zaliczkowe wypłacane są na okres krótszy niż w przypadku instrumentów inżynierii finansowej. Transakcje wynikające z normalnej działalności oraz opóźnienia w deklaracjach dotyczących faktycznie poniesionych kosztów utrudniają oszacowanie wpływu finansowego takich płatności zaliczkowych.

Zob. też odpowiedź na pkt 1.36.

1.35 Komisja pragnie podkreślić zakres i wagę zebranych danych dotyczących wkładów na rzecz instrumentów inżynierii finansowej, co stanowi ważny krok w kierunku dokładniejszych informacji księgowych.

⁽²⁸⁾ Na kwotę tę składają się długoterminowe zaliczki (3 820 mln euro) i krótkoterminowe zaliczki (955 mln euro).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.36. Komisja musi podjąć dalsze działania mające na celu zagwarantowanie, aby niezbędne informacje stały się dostępne, transakcje były ujmowane w rozliczeniach w spójny sposób oraz aby dane księgowe gromadzone przez wszystkie dyrekcje generalne były pełne, dokładne i aktualne.

1.37. Zwiększone wykorzystanie zaliczek w budżecie UE oraz nowe rodzaje instrumentów finansowych wymagają dokonania przez Komisję niezwłocznego przeglądu odpowiedniej zasady rachunkowości, tak aby przedstawić odpowiednie wytyczne w odniesieniu do klasyfikowania i rozliczania zaliczek. Takiemu przeglądowi powinna towarzyszyć poprawa nadzoru ⁽²⁹⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.36. Zastosowane podejście księgowe było spójne w czterech dyrekcjach generalnych w ramach zarządzania dzielonego oraz zgodne z podstawą prawną. Ponadto na tym etapie zmiana podejścia stosowanego do zestawień poniesionych wydatków przedłożonych przez państwa członkowskie byłaby niewykonalna. W zamian Komisja będzie nadal oszacowywać kwoty niewykorzystane na koniec roku i wprowadzać niezbędne korekty księgowe.

Należy również uwzględnić kwestię opłacalności, ponieważ Komisja musi zapobiec sytuacji, w której sprawozdawczość w zakresie płatności zaliczkowych wymagana od beneficjentów stanie się skrajnie złożona i zasobochłonna dla wszystkich uczestniczących stron.

Komisja przedstawiła już propozycję odpowiedniej modyfikacji obowiązującej sektorowej podstawy prawnej w rozporządzeniu w sprawie funduszy strukturalnych. Wprowadzi ona też odpowiednie przepisy we wnioskach dotyczących przyszłych podstaw prawnych.

1.37. Komisja pragnie podkreślić, że należy dokonać rozróżnienia pomiędzy płatnościami zaliczkowymi w obszarach pomocy zewnętrznej i polityki wewnętrznej a zaliczkami wypłaconymi w ramach zarządzania dzielonego, w szczególności w zakresie instrumentów inżynierii finansowej.

Komisja pragnie również podkreślić, że kwestia rozliczenia zaliczek przed dokonaniem płatności końcowej nie ogranicza się tylko do kwestii opracowania wytycznych księgowych. W praktyce oznacza to zwroty dokonane na podstawie zestawień poniesionych wydatków, których stopień zgodności ze złożonymi zasadami kwalifikowalności musi zostać uprzednio zweryfikowany. Nie można tego uzyskać bez znaczącego wzrostu obciążenia administracyjnego, zarówno po stronie beneficjenta, jak i służb Komisji.

Ponadto wymagałoby to wprowadzenia zmian do rozporządzenia finansowego oraz przepisów sektorowych, które w chwili obecnej dopuszczają kolejne płatności zaliczkowe w oparciu o postępy wspieranych działań. Komisja zaproponowała już zmianę odpowiedniego artykułu rozporządzenia finansowego, aby systematyczne rozliczanie płatności zaliczkowych stało się obowiązkowe.

Komisja chciałaby też podkreślić, że dział księgowości dostarczył instrukcji, przeszkolił i zorganizował warsztaty w sprawie płatności zaliczkowych w 2010 r. i 2011 r. oraz zamierza kontynuować te działania.

⁽²⁹⁾ Zob. również pkt 1.43 sprawozdania rocznego za rok 2008.

ZARZĄDZANIE BUDŻETEM

1.38. W tej części zestawiono informacje na temat realizacji budżetu ogólnego UE w 2010 r.

Środki budżetowe na pokrycie zobowiązań i płatności

1.39. Łączne środki dostępne w 2010 r., z uwzględnieniem środków przeniesionych⁽³⁰⁾, dochodów przeznaczonych na określony cel⁽³¹⁾ oraz budżetów korygujących⁽³²⁾, sięgają kwoty 147,3 mld euro w przypadku zobowiązań oraz 130,5 mld euro w przypadku płatności – wzrost odpowiednio o 0,9 % i 4,8 % w porównaniu z łącznymi środkami dostępnymi w 2009 r. (zob. **schematy III i IV** w **załączniku** do niniejszego sprawozdania rocznego).

1.40. Środki budżetowe na zobowiązania w badanym roku były o 0,6 mld euro wyższe niż pułap ram finansowych, ze względu na wykorzystanie funduszy, w przypadku których istniała taka możliwość⁽³³⁾. Łącznie wysokość środków na płatności znalazła się poniżej pułapu o 11,4 mld euro.

Wskaźniki wykonania budżetu

1.41. Komisja przygotowuje pakiet dokumentów na temat wykonania budżetu Unii Europejskiej, w którym znajdują się między innymi następujące informacje⁽³⁴⁾:

- Nadwyżka budżetowa na koniec roku 2010 wyniosła 4,5 mld euro (2009: 2,3 mld euro).
- Poziom wykorzystania środków na zobowiązania i płatności w 2010 r. wyniósł odpowiednio 99 % i 97 %.

1.41.

⁽³⁰⁾ Środki przeniesione z 2009 r. sięgają kwoty 0,3 mld euro w przypadku zobowiązań i 1,8 mld euro w przypadku płatności.

⁽³¹⁾ Dochody przeznaczone na określony cel w 2010 r. (zob. również przypis 35) sięgają kwot 5,4 mld euro w przypadku zobowiązań i 5,8 mld euro w przypadku płatności.

⁽³²⁾ W wyniku przyjęcia ośmiu budżetów korygujących w 2010 r. odnotowano łączny wzrost środków na pokrycie zobowiązań o 99 mln euro i wzrost środków na pokrycie płatności o 19 mln euro.

⁽³³⁾ Zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (Dz.U. C 139 z 14.6.2006, s. 1) wysokość niektórych środków budżetowych na zobowiązania, np. rezerwa na pomoc nadzwyczajną, Fundusz Solidarności Unii Europejskiej lub Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, może przekroczyć pułap.

⁽³⁴⁾ Szczegółowe informacje na temat wykonania budżetu za rok 2010 można znaleźć w części II rocznego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2010, w dokumentach Komisji (Dyrekcja Generalna ds. Budżetu): Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami, dołączone do rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot – rok budżetowy 2010, które towarzyszy sprawozdaniu finansowemu Wspólnoty oraz w sprawozdaniu „Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2010” (Analiza wykonania budżetów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności za rok 2010).

UWAGI TRYBUNAŁU

- 3,3 mld euro tytułem skumulowanych zobowiązań pozostających do spłaty zostało umorzonych w 2010 r. (2009: 1,9 mld euro). Wzrost umorzeń ma swoje główne źródło w tytule 04 – „Zatrudnienie i sprawy społeczne” (1,4 mld euro).
- 1,5 mld euro tytułem niewykorzystanych środków na płatności (z wyjątkiem dochodów przeznaczonych na określony cel ⁽³⁵⁾) zostało przeniesionych z 2010 na 2011 r.
- W przypadku obszarów polityki: „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich” (tytuł 05), „Spójność” (tytuły 04 i 13) oraz „Rybołówstwo i gospodarka morska” (tytuł 11) łączny poziom wykorzystania środków na płatności wyniósł 98 %.
- W przypadku obszaru „Polityka regionalna” poziom wykorzystania środków na płatności był wyższy niż przewidywano (106 % budżetu początkowego). Przekroczenie to zostało sfinansowane z przesunięć w wysokości 1,8 mld euro głównie z tytułów 04 – „Zatrudnienie i sprawy społeczne” i 05 – „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”, w przypadku których płatności były niższe niż spodziewane z powodu wstrzymania i zawieszenia płatności z Europejskiego Funduszu Społecznego (wskaźnik wykonania 88 %), niższych kwot deklarowanych we wnioskach w obszarze rozwoju terenów wiejskich (wskaźnik wykonania 94 %) lub wolniejszego tempa zamykania programów ⁽³⁶⁾.

1.42. W trakcie roku budżetowego 2010 zmieniono odpowiednie rozporządzenia ⁽³⁷⁾ w celu umożliwienia dodatkowego zaliczkowania działań strukturalnych w okresie 2007–2013. Na podstawie zmienionych rozporządzeń przekazano dodatkowe zaliczki: w przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego w wysokości 371 mln euro, w przypadku Funduszu Spójności w kwocie 404 mln euro oraz w przypadku Europejskiego Funduszu Rybackiego w kwocie 0,8 mln euro tym państwom członkowskim, które zostały szczególnie dotknięte kryzysem gospodarczym. W roku budżetowym 2010 w przypadku „Rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich” zwiększono kwotę wypłacanych państwom członkowskim zaliczek o dodatkowe 401 mln euro bez odpowiednich podstaw prawnych. Przedmiotową kwotę przedstawiono w rozdziale 3 jako błąd w zakresie legalności i prawidłowości ⁽³⁸⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- W 2010 r. DG EMPL otrzymała wnioski końcowe za okres programowania EFS 2000–2006. W przypadku programów, dla których całkowita zadeklarowana kwota była poniżej kwoty przewidzianej w programowaniu finansowym, DG EMPL umorzyła kwoty stanowiące różnicę między zobowiązaniami pozostającymi do spłaty (RAL) a kwotami zadeklarowanymi.
- Poziom wykorzystania środków EFS w 2010 r. osiągnął tylko 88 % ze względu na zablokowane płatności wynikające z wykrycia poważnych uchybień systemowych lub nieprawidłowości w ramach działań kontrolnych dla niektórych programów 2000–2006 (zawieszenie płatności) i 2007–2013 (wstrzymanie płatności). W przypadku niektórych programów na lata 2000–2006 w Hiszpanii, Francji i Włoszech, dla których dokonano przeniesienia środków na płatności z 2009 r. na 2010 r. i które zostały zablokowane na tym etapie, procedury zawieszenia płatności oraz korekt finansowych będą przeprowadzone w momencie płatności końcowych w kontekście deklaracji zamknięcia dotyczących lat 2000–2006 (wszystkie przypadki poza jednym). Zgodnie z rozporządzeniem finansowym przeniesione środki nie mogą być przesunięte do innej pozycji budżetowej, dlatego też pozostają one niewykorzystane w 2010 r.

1.42. Zaliczki w wysokości 401 mln EUR na rozwój obszarów wiejskich nie stanowią nieprawidłowych płatności na rzecz beneficjentów końcowych. Ponadto prowadzony jest obecnie proces odzyskania powyższych kwot, który powinien zakończyć się pod koniec 2011 r.

⁽³⁵⁾ Dochody przeznaczone na określony cel obejmują między innymi: zwroty uzyskane w wyniku odzyskiwania środków błędnie wypłaconych, które zostały ponownie przypisane do pozycji budżetowych, z których poczyniono początkowe wydatki; wkłady od członków EFTA powiększające kwoty w odpowiednich pozycjach budżetowych; lub dochody od stron trzecich, z którymi zawarto umowy przewidujące wkład finansowy w działania UE.

⁽³⁶⁾ „Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts – Financial year 2010” (Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami, dołączone do rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot – rok budżetowy 2010).

⁽³⁷⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 (Dz.U. L 223 z 15.08.2006, s. 1) i rozporządzenie (WE) nr 1083/2006.

⁽³⁸⁾ Zob. pkt 3.13, 3.15 i 3.22.

UWAGI TRYBUNAŁU

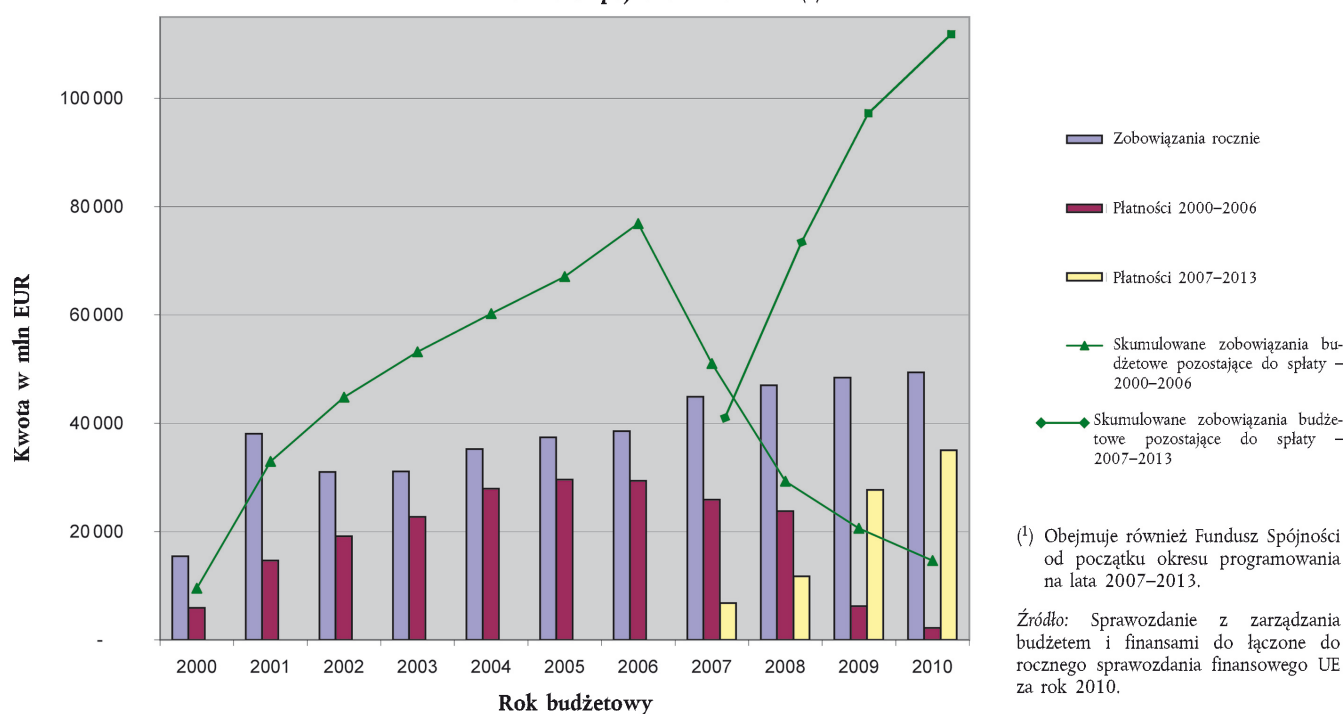
ODPOWIEDZI KOMISJI

Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty

1.43. Poziom zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty odpowiadający otwartym zobowiązaniom, w stosunku do których płatność lub umorzenie nie zostały jeszcze dokonane ⁽³⁹⁾, wzrósł o 17 mld euro (9,7 %) do poziomu 194 mld euro, głównie w obszarach polityki finansowanych ze środków zróżnicowanych ⁽⁴⁰⁾, co odpowiada kwocie zróżnicowanych zobowiązań w okresie 2,2 roku lub kwocie zróżnicowanych płatności w okresie 2,8 roku według wskaźnika wydatkowania z 2010 r. w tych obszarach polityki.

1.43–1.44. Zobowiązania pozostające do spłaty wynikają z normalnego zarządzania programami wieloletnimi oraz ze wzrostu ogólnego poziomu nowych zobowiązań. W przypadku funduszy strukturalnych wysokość RAL kontrolowana jest przez zasadę N+2/N+3 zdefiniowaną w odnośnych rozporządzeniach. Zgodnie z tą zasadą, prognozowany poziom RAL musi odpowiadać wysokości zobowiązań dwu- lub trzyletnich. W konsekwencji większość bieżących zobowiązań pozostających do spłaty kwalifikowanych jest jako „normalne” w świetle regulujących je przepisów. Władza budżetowa informowana jest ponadto corocznie o ewentualnych nieregularnych zobowiązaniach pozostających do spłaty. Zobowiązania, które podlegają umorzeniu, monitorowane są przez Komisję.

Wykres 1.2 – Poziom skumulowanych zobowiązań pozostających do spłaty w odniesieniu do funduszy strukturalnych na lata 2000–2006 i obszaru spójności 2007–2010 ⁽¹⁾



⁽³⁹⁾ 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 w latach poprzedzających dokonanie związanych z nimi płatności. W związku z tym, że zobowiązania realizowane są poprzez dokonywanie płatności, fakt, iż wartość zobowiązań znacznie przewyższa kwotę płatności, prowadzi na dłuższą metę do strukturalnego nagromadzenia zobowiązań pozostających do spłaty, a sytuacja ta utrzymuje się z roku na rok.

⁽⁴⁰⁾ W budżecie wprowadzone jest rozróżnienie na 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

1.44. Najwyższy poziom zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty występuje w grupie polityk „Spójność” (zob. **wykr. 1.2**). W tym obszarze poziom zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty wynosił 128 mld euro ⁽⁴¹⁾ (około 66 % ich całkowitej kwoty), co odpowiada wartości zobowiązań w okresie 2,6 roku lub kwocie płatności w okresie 3,4 roku w tym obszarze, według wskaźnika wydatkowania z 2010 r. Zdecydowana większość zobowiązań pozostających do spłaty (113,2 mld euro lub 88 % ich całkowitej kwoty) dotyczy obecnego okresu 2007–2013. Pozwala to dostrzec efekt starań mających na celu spłatę zobowiązań, zanim zastosowana zostanie zasada automatycznego umorzenia środków (zasada $n + 2$ /zasada $n + 3$ ⁽⁴²⁾).

⁽⁴¹⁾ W odniesieniu do obszaru spójności zob. „Report on budgetary and financial management, financial year 2010” (Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami, dołączone do rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot – rok budżetowy 2010), s. 23, 36–41.

⁽⁴²⁾ Zasada $n + 2/n + 3$ wymaga automatycznego umorzenia wszystkich funduszy niewykorzystanych lub nieobjętych wnioskiem o płatność do końca drugiego/trzeciego roku następującego po roku, w którym zostały one przydzielone. W ramach trzeciego pakietu środków upraszczających zmieniono zasadę $n + 2/n + 3$ w odniesieniu do zobowiązań z 2007 r. w obszarze spójności (zob. rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 (Dz.U. L 158 z 24.6.2010, s. 1)). Jednak nie miało to znaczącego wpływu na poziom wykorzystania środków na płatności.

ZAŁĄCZNIK 1.1

PODEJŚCIE KONTROLNE I METODYKA KONTROLI

CZĘŚĆ 1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli w zakresie wiarygodności rozliczeń

1. Aby ocenić, czy skonsolidowane sprawozdanie, składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego i ze skonsolidowanego sprawozdania z wykonania budżetu ⁽¹⁾, rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową Unii Europejskiej oraz wyniki jej transakcji i przepływy pieniężne na koniec roku, przyjmuje się następujące kryteria oceny:

- a) *legalność i prawidłowość*: sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, a środki budżetowe są dostępne;
- b) *kompletność*: wszystkie transakcje w zakresie dochodów i wydatków oraz wszystkie aktywa i pasywa (łącznie z pozycjami pozabilansowymi) odnoszące się do danego okresu są ujęte w rozliczeniach;
- c) *faktyczna realizacja transakcji i istnienie aktywów i pasywów*: każda transakcja w zakresie dochodów i wydatków jest uzasadniona wydarzeniem, które odnosi się do danego organu i jest związane z danym okresem; dane aktywa lub pasywa istnieją w dniu sporządzenia bilansu i należą do organu przygotowującego sprawozdanie;
- d) *pomiar i wycena*: transakcje w zakresie dochodów lub wydatków oraz aktywa lub pasywa są ujmowane w rozliczeniach w odpowiedniej wartości, przy uwzględnieniu zasady ostrożności;
- e) *prezentacja informacji*: transakcje w zakresie dochodów lub wydatków oraz aktywa lub pasywa są ujmowane i opisywane w rozliczeniach zgodnie z obowiązującymi zasadami i konwencjami rachunkowości oraz z zasadą przejrzystości.

2. Kontrola składa się z następujących podstawowych elementów:

- a) aktualizacji oceny środowiska kontroli w zakresie rachunkowości;
- b) sprawdzenia funkcjonowania kluczowych procedur księgowych oraz procesu zamknięcia okresu rozliczeniowego;
- c) analitycznych kontroli dotyczących spójności i racjonalności) głównych danych księgowych;
- d) analizy i uzgodnienia kont i/lub sald; oraz
- e) badań bezpośrednich przeprowadzonych na reprezentatywnych próbach zobowiązań, płatności i określonych pozycji bilansowych.

CZĘŚĆ 2 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli w zakresie prawidłowości transakcji

3. Przyjęte przez Trybunał podejście do kontroli prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń obejmuje:

- bezpośrednie badanie transakcji w każdym obszarze dochodów lub wydatków (zob. **tabela 1.1**) prowadzone w celu ustalenia stopnia ich prawidłowości, oraz
- ocenę skuteczności systemów nadzoru i kontroli pod względem zapewniania prawidłowości transakcji.

4. Elementami uzupełniającymi to podejście są dowody uzyskane na podstawie prac innych kontrolerów (w stosownych przypadkach) oraz analiza oświadczeń kierownictwa Komisji.

W jaki sposób Trybunał bada transakcje

5. Bezpośrednie badanie transakcji w ramach każdej oceny szczegółowej (rozdziały 2–7) odbywa się na podstawie **reprezentatywnej próby** wpływów (w przypadku dochodów) oraz płatności w danej grupie polityki ⁽²⁾. Na podstawie tego badania uzyskuje się statystyczny szacunek stopnia nieprawidłowości transakcji w danej populacji.

⁽¹⁾ Łącznie z informacją dodatkową.

⁽²⁾ Dodatkowo na podstawie reprezentatywnej próby horyzontalnej zobowiązań bada się zgodność z odpowiednimi zasadami i przepisami.

6. Do określenia liczebności próby koniecznej do uzyskania wiarygodnego wyniku Trybunał stosuje **model pewności uzyskiwanej na podstawie kontroli**. Obejmuje on ocenę ryzyka wystąpienia błędów w transakcjach (ryzyko nieodłączne) oraz ryzyka, że systemy nie zapobiegają tym błędom lub ich nie wykrywają i nie korygują (ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej).

7. Badanie transakcji polega na **szczegółowej analizie** każdej spośród transakcji znajdujących się w próbie, w celu ustalenia, czy kwoty we wniosku lub płatność zostały prawidłowo obliczone oraz czy są zgodne ze stosownymi zasadami i przepisami. Trybunał dobiera próbę transakcji zarejestrowanych na kontach budżetowych i śledzi historię płatności aż do poziomu końcowego odbiorcy pomocy (np. rolnika, organizatora szkolenia, promotora projektu pomocy rozwojowej) i weryfikuje na każdym poziomie ich zgodność. Gdy kwota transakcji (na dowolnym poziomie) jest nieprawidłowo obliczona lub gdy transakcja nie spełnia wymogów prawnych lub postanowień umownych, uznaje się, że zawiera ona **błąd**.

W jaki sposób Trybunał ocenia i przedstawia wyniki badania transakcji

8. **Błędy** w transakcjach występują z różnych powodów i przybierają różne formy, w zależności od charakteru naruszenia i konkretnej zasady lub warunku umownego, których nie przestrzegano. Błędy w poszczególnych transakcjach nie zawsze wpływają na ogólną wysokość wypłaconej kwoty.

9. Trybunał **klasyfikuje błędy** w następujący sposób:

- *kwantyfikowalne* albo *niekwantyfikowalne*, zależnie od tego, czy można zmierzyć, jakiej części kwoty wypłaconej lub otrzymanej dotyczył błąd, oraz
- w zależności od ich *charakteru*: chodzi tu zwłaszcza o *kwalifikowalność* (płatność nie spełnia wymogów kwalifikowalności), *wystąpienie* (zwrot kosztu, co do którego nie udowodniono, że został faktycznie poniesiony) lub *dokładność* (płatność obliczono nieprawidłowo).

10. Trybunał często stwierdza błędy w obszarze zamówień publicznych. Na prawo zamówień publicznych UE składa się szereg wymogów proceduralnych. W celu realizacji podstawowej zasady zachowania konkurencji przewidzianej w Traktacie ogłoszenia o zamówieniach muszą być publikowane, oferty muszą być oceniane na podstawie ustalonych kryteriów; zamówienia nie mogą być sztucznie dzielone w celu nieprzekroczenia obowiązujących pułapów itp.

11. Do celów prowadzonej przez siebie kontroli Trybunał przypisuje określoną wagę każdemu uchybieniu wymogom proceduralnym. Trybunał:

- a) uznaje za „poważne” takie błędy, które stanowią przeszkodę w realizacji celów, jakim służą zasady udzielania zamówień publicznych: uczciwej konkurencji oraz udzielenia zamówienia najlepszemu oferentowi ⁽³⁾;
- a) ocenia wpływ „poważnego” naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych jako obejmujący całą wartość płatności związanej z zamówieniem – 100 % błąd kwantyfikowalny ⁽⁴⁾;
- b) traktuje mniej poważne błędy, które nie mają wpływu na wynik postępowania przetargowego, jako błędy niekwantyfikowalne ⁽⁵⁾.

Sposób kwantyfikowania błędów przez Trybunał może różnić się od sposobów stosowanych przez Komisję lub państwa członkowskie podczas podejmowania decyzji o sposobie reakcji na niewłaściwe stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych.

12. Trybunał podaje **częstość** występowania błędów, określając część procentową próby zawierającą błędy kwantyfikowalne i niekwantyfikowalne. Wskazuje to na prawdopodobny stopień rozpowszechnienia błędów w danej grupie polityk jako całości. W przypadku wystąpienia istotnego poziomu błędu informacja taka jest przedstawiana w załącznikach x.1 do rozdziałów 2–7.

13. Na podstawie skwantyfikowanych przez siebie błędów Trybunał, stosując standardowe metody statystyczne, oszacowuje **najbardziej prawdopodobny poziom błędu** (NPPB) w przypadku każdej oceny szczegółowej oraz w przypadku wydatków budżetowych ogółem. NPPB jest średnią ważoną wyrażonych procentowo poziomów błędów wykrytych w badanej próbie ⁽⁶⁾. Trybunał, stosując ponownie standardowe metody statystyczne, szacuje zakres, w jakim może z 95-procentową ufnością stwierdzić, że poziom błędu stwierdzony w danej populacji jest prawdziwy dla każdej oceny szczegółowej (i dla płatności ogółem). Zakres ten odpowiada polu pomiędzy najniższym poziomem błędu (NNPB) a najwyższym poziomem błędu (NWPB) ⁽⁷⁾ (zob. rysunek poniżej).

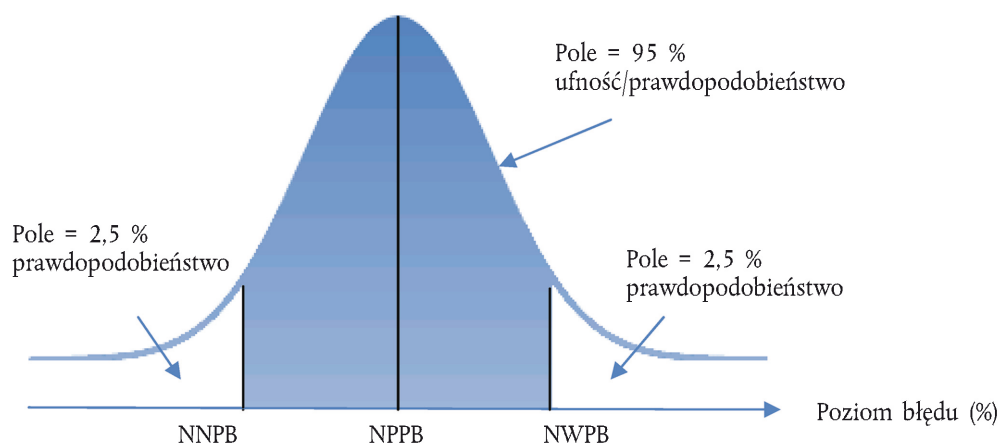
⁽³⁾ Istnieją w zasadzie dwa systemy udzielania zamówienia: oferta o najniższej cenie lub oferta najbardziej korzystna pod względem ekonomicznym.

⁽⁴⁾ Przykłady błędów kwantyfikowalnych: brak konkurencji lub ograniczona konkurencja (z wyjątkiem przypadków, gdy jest to wyraźnie dozwolone w przepisach) w zakresie zamówienia głównego lub dodatkowego, niewłaściwa ocena ofert mająca wpływ na wynik postępowania przetargowego; istotna zmiana zakresu zamówienia; podzielenie zamówień według różnych placów budowy, które spełniają taką samą rolę gospodarczą. Zasadniczo Trybunał stosuje inne podejście w odniesieniu do niewłaściwego stosowania dyrektyw dotyczących zamówień publicznych przez instytucje UE, gdyż przedmiotowe zamówienia na ogół nadal pozostają w mocy. Błędy takie nie są kwantyfikowane w DAS.

⁽⁵⁾ Przykłady błędów niekwantyfikowalnych: niewłaściwa ocena ofert, która nie miała jednak wpływu na wynik postępowania przetargowego, uchybienia formalne w procedurze lub specyfikacji przetargowej, nieprzestrzeganie formalnych aspektów wymogów dotyczących przejrzystości.

⁽⁶⁾ $NPPB = \frac{1}{\sum ASI} \times \sum_i \left(ASI_i \times \frac{\text{kwota błęd}_i}{\text{kwota objęta badaniami}_i} \right)$, gdzie ASI jest średnim interwałem próbkowania, zaś i jest numerem transakcji w próbie.

⁽⁷⁾ $NNPB = NPPB - t_{n,95\%} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$ oraz $NWPB = NPPB + t_{n,95\%} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$, gdzie t jest rozkładem t, n jest wielkością próby, s jest odchyleniem standardowym poziomów błędów.



14. Wyrażona procentowo wartość pola zacienionego pod krzywą oznacza prawdopodobieństwo, że rzeczywisty poziom błędu dla populacji znajduje się pomiędzy (NNPB) a (NWPB).

15. W fazie planowania kontroli Trybunał stara się wybierać takie procedury, które umożliwią mu porównanie szacowanego poziomu błędu dla danej populacji z planowaną **istotnością** na poziomie 2 %. Podczas oceny wyników kontroli Trybunał kieruje się tym poziomem istotności, a przygotowując swoją opinię pokontrolną, uwzględnia charakter, kwotę oraz kontekst występowania błędów.

W jaki sposób Trybunał ocenia systemy i przedstawia wyniki tej oceny

16. **Systemy nadzoru i kontroli** ustanawiają Komisja oraz państwa członkowskie i państwa beneficjenci w przypadku zarządzania dzielonego lub zdecentralizowanego, w celu zarządzania ryzykiem dla budżetu, w tym dotyczącym prawidłowości transakcji. Ocena skuteczności systemów pod względem zapewniania prawidłowości jest zatem kluczową procedurą kontroli i jest szczególnie przydatna do celów formułowania zaleceń zmierzających do poprawy sytuacji.

17. Każdą grupę polityk reguluje wiele osobnych systemów, podobnie jak ma to miejsce w przypadku dochodów. Co roku Trybunał typuje więc do zbadania próbę systemów. Wyniki **ocen systemów** przedstawiono w formie tabeli zatytułowanej „Ocena badania systemów”, zamieszczonej w załącznikach x.2 do rozdziałów 2–7. 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).

18. Jeżeli uzyskano odpowiednie dowody kontroli, Trybunał wydaje też **ogólną ocenę** systemów (także przedstawioną w załącznikach x.2 do rozdziałów 2–7), która uwzględnia zarówno ocenę wybranych systemów w danej grupie polityk, jak i wyniki badania transakcji.

W jaki sposób Trybunał ocenia oświadczenia kierownictwa Komisji i przedstawia wyniki tej oceny

19. Zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli Trybunał odbiera oświadczenie Komisji, potwierdzające, że wywiązała się ona ze swoich zobowiązań i ujawniła wszelkie informacje, które mogą być potrzebne kontrolerowi. W oświadczeniu takim znajduje się potwierdzenie, że Komisja ujawniła wszelkie informacje dotyczące oceny ryzyka nadużyć finansowych, wszelkie informacje dotyczące nadużyć finansowych lub podejrzenia nadużyć finansowych, na temat których Komisja uzyskała wiedzę oraz informacje na temat wszelkich istotnych naruszeń przepisów i zasad.

20. Ponadto w rozdziałach 2–7 uwzględnia się roczne sprawozdania z działalności poszczególnych dyrekcji generalnych. W sprawozdaniach tych przedstawiono informacje na temat osiągnięcia celów polityki oraz systemów zarządzania i kontroli ustanowionych w celu zapewnienia prawidłowości transakcji oraz właściwego wykorzystania zasobów. Każdemu rocznemu sprawozdaniu z działalności towarzyszy oświadczenie dyrektora generalnego mówiące m.in. o tym, w jakim stopniu środki były wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem oraz o tym, czy procedury kontroli dają niezbędną gwarancję prawidłowości transakcji⁽⁸⁾.

21. Trybunał ocenia roczne sprawozdania z działalności i towarzyszące im oświadczenia, aby określić, do jakiego stopnia dają one rzetelny obraz zarządzania finansami w kontekście prawidłowości transakcji. Trybunał przedstawia wyniki swojej oceny w części „Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji” w rozdziałach 2–7, a także – w przypadku istotnych ustaleń – w uwagach zamieszczonych po wnioskach dotyczących prawidłowości transakcji i skuteczności systemów.

⁽⁸⁾ Więcej informacji na temat tych procesów oraz linki do najnowszych sprawozdań można znaleźć się na stronie: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm

W jaki sposób Trybunał uzyskuje swoje opinie w poświadczeniu wiarygodności

22. Trybunał uzyskuje swoją opinię na temat prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń Unii Europejskiej, przedstawioną w poświadczeniu wiarygodności, na podstawie wszystkich przeprowadzonych przez siebie prac kontrolnych opisanych w rozdziałach 2–7 niniejszego sprawozdania, obejmujących również ocenę rozpowszechnienia błędów. Kluczowym elementem jest tu uwzględnienie wyników badania transakcji w zakresie wydatków. W ujęciu ogólnym szacowany przez Trybunał poziom błędów w odniesieniu do wydatków ogółem w 2010 r. wynosi 3,7 %. Trybunał z 95-procentową ufnością stwierdza, że poziom błędów w zbadanej populacji wynosi między 2,6 % a 4,8 %. Poziom błędów w różnych obszarach polityk waha się i został przedstawiony w rozdziałach 3–7. Trybunał ocenia, że błąd występował powszechnie, co oznacza, że pojawiał się w większości obszarów wydatkowania. Trybunał przedstawia ogólną opinię na temat prawidłowości zobowiązań na podstawie badania dodatkowej próby horyzontalnej.

Nieprawidłowości lub nadużycia finansowe

23. Zdecydowana większość błędów może wynikać z błędnego zastosowania lub niezrozumienia często skomplikowanych zasad rządzących programami wydatków UE. Jeżeli Trybunał ma podstawy, by podejrzewać, że miało miejsce nadużycie finansowe, zgłasza ten fakt unijnemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), który odpowiada za przeprowadzenie dalszego dochodzenia. W rzeczywistości w wyniku przeprowadzonych kontroli Trybunał zgłasza Urzędowi średnio 3 przypadki nadużyć rocznie.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI NA TEMAT WIARYGODNOŚCI ROZLICZEŃ

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
1. Oświadczenie księgowego Księgowy Komisji podkreślił w swoich oświadczeniach, że księgowi niektórych organów, których sprawozdania podlegają konsolidacji, pominęli lub zmodyfikowali oświadczenia. W szczególności nie przedstawiono wymaganych informacji na temat zatwierdzenia systemów księgowości i systemów lokalnych.	Oświadczenie księgowego W odniesieniu do skonsolidowanego sprawozdania finansowego za 2010 r. księgowy Komisji: — oświadcza, że systemy księgowości i/lub lokalne w czterech agencjach i w dwóch wspólnych przedsiębiorstwach, których sprawozdania zostały skonsolidowane po raz pierwszy, nie zostały zatwierdzone lub tylko częściowo, i podkreśla, że zatwierdzenie tych systemów należy do obowiązków rzeczonych księgowych, — zwraca uwagę na fakt, że jedna agencja wykonawcza wykorzystwała zeszłoroczny wzór do celów oświadczenia kierownictwa, co oznacza, że brakuje pewnych nowo wprowadzonych elementów. Niemniej jednak księgowy Komisji podkreślił, że w jego opinii kwestie te nie mają istotnego wpływu na sprawozdanie finansowe Komisji.	Oświadczenie księgowego Brak zatwierdzeń, o których wspomina Trybunał, nie ma wpływu na wiarygodność sprawozdania finansowego.	Oświadczenie księgowego Trybunał uwzględnił ogólną pewność wynikającą z oświadczenia księgowego. Trybunał będzie monitorował szczególnie zidentyfikowane problemy w trakcie przyszłych kontroli.
2. Zaliczki, stan zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych W przypadku zaliczek, stanu zobowiązań i procedur rozdzielania okresów rozliczeniowych Trybunał stwierdził błędy w księgowaniu o ogólnie nieznacznym wpływie finansowym, lecz o dużej częstotliwości. Wskazuje to na potrzebę dalszej poprawy podstawowych danych księgowych na poziomie niektórych dyrekcji generalnych.	Zaliczki, stan zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych Komisja kontynuowała swoje prace nad zwiększeniem poprawności danych księgowych, poprzez działania będące obecnie w toku, takie jak projekt dotyczący jakości księgowości oraz zatwierdzenie systemów lokalnych.	Zaliczki, stan zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych Zob. odpowiedź Komisji na pkt 1.29. Komisja będzie kontynuowała prace nad zwiększeniem poprawności danych księgowych poprzez dalsze działania, takie jak projekty dotyczące jakości księgowości.	Zaliczki, stan zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych Trybunał będzie nadal monitorował zidentyfikowane problemy.

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
W przypadku księgowania kwot zaliczek Trybunał stwierdził również następujące problemy: — rozliczanie zaliczek nie zawsze odbywa się we właściwy sposób. Niektórych transakcji w ogóle nie rozliczono lub zaksięgowano je w błędnej kwocie, oraz — niektóre dyrekcje generalne nie przetwarzają dostępnych danych dotyczących poczynionych postępów i powiązanych poniesionych kosztów oraz nie rozliczają odnośnych kwot zaliczek wraz z postęпами, lecz stosują kwoty przybliżone podczas rozdzielania okresów rozliczeniowych. Ponadto niektóre dyrekcje generalne nie przestrzegały wymogu rejestrowania faktur i zestawień poniesionych wydatków w ciągu pięciu dni roboczych po ich wpłynięciu.	Pomimo starań służb księgowego Komisji, których celem była poprawa sytuacji, Trybunał wykrył, że kilka dyrekcji generalnych w obszarze polityk wewnętrznych i działań zewnętrznych w dalszym ciągu rejestruje wartości szacunkowe w rozliczeniach, nawet wtedy gdy mają wystarczające podstawy, aby rozliczyć odpowiednie zaliczki (zob. pkt 1.29). Ponadto przeprowadzona przez Trybunał kontrola reprezentatywnych prób zaliczek i faktur/zestawień poniesionych wydatków ponownie wykazała błędy niemające ogólnie istotnego wpływu finansowego, ale o dużej częstotliwości. Komisja powinna zatem kontynuować starania w celu poprawy podstawowych danych księgowych na poziomie niektórych dyrekcji generalnych. Pomimo odnotowanej poprawy polegającej na skróceniu czasu rejestracji nowych zestawień poniesionych wydatków niektóre dyrekcje generalne w dalszym ciągu nie przestrzegają w pełni wymogu niezwłocznego rejestrowania faktur i zestawień poniesionych wydatków.		Ponadto w trakcie kontroli za 2010 r. pojawiła się nowa kwestia dotycząca znacznej liczby przypadków, w których Komisja nie zarejestrowała prawidłowo płatności jako powodujących powstanie aktywów (np. instrumenty inżynierii finansowej). Kwestia ta została uwzględniona w końcowym sprawozdaniu finansowym po otrzymaniu informacji od państw członkowskich w czerwcu 2011 r. – zob. pkt 1.32). Komisja zaproponowała zmianę obecnych przepisów i przedłoży odpowiednie wnioski na okres po 2013 r.
3. Pozycje dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych Chociaż Komisja podjęła działania zmierzające do zwiększenia ilości i poprawienia jakości informacji, które przedstawia ona na temat mechanizmów korekty stosowanych w odniesieniu do budżetu UE, informacje te nie są jeszcze w pełni wiarygodne, gdyż Komisja nie zawsze otrzymuje wiarygodne informacje od państw członkowskich.	Pozycje dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych Przeprowadzone przez Komisję kontrole na miejscu wykazały, że systemy księgowe i sprawozdawcze nie są jeszcze w pełni wiarygodne we wszystkich państwach członkowskich. Komisja monitorowała wszelkie niespójności występujące w tych danych i wydawała państwom członkowskim zalecenia w celu poprawy tej sytuacji.	Pozycje dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych Wiarygodność danych na temat odzyskanych środków otrzymywanych od państw członkowskich poprawiła się w stosunku do roku ubiegłego, lecz Komisja podziela zdanie Trybunału, że wymaga ona dalszych postępów. W tym celu Komisja wszczęła na początku 2011 r. kontrolę systemów odzyskiwania środków w państwach członkowskich, w oparciu o coroczne sprawozdania na dzień 31 marca, mającą na celu poprawę przedstawianej Komisji sprawozdawczości w zakresie krajowych korekt finansowych oraz zapewnienie kompletności, dokładności i terminowości składania sprawozdań.	Pozycje dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych Trybunał będzie nadal monitorował zidentyfikowane problemy. Podtrzymuje on swoje stanowisko, iż w miarę możliwości należy dokonać zestawienia błędów z odnośnymi odzyskanymi środkami i/lub korektami finansowymi.

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
Ponadto należy rozważyć potrzebę uściślenia wytycznych dotyczących sprawozdawczości finansowej pod kątem tego, jakie informacje należy podawać i jak je ujmować. W odniesieniu do niektórych obszarów wydatkowania Komisja nie przedstawia zestawień informacji na temat roku, w którym dokonano danej płatności, roku, w którym wykryto związany z nią błąd, oraz roku, w którym odpowiednia korekta finansowa jest przedstawiana nacie do sprawozdania finansowego. Na koniec 2009 r. w obszarze „Spójności” korekty na łączną kwotę 2,3 mld euro nadal nie zostały wykonane (np. poprzez przyjęcie zwrotu przez Komisję lub potrącenie przez państwo członkowskie kwot z wniosków o płatności).	W odniesieniu do wniosku Trybunału dotyczącego ulepszenia wytycznych dotyczących przedstawiania informacji o odzyskiwaniu środków i korektach finansowych Komisja opublikowała instrukcję dotyczącą zamykania ksiąg rachunkowych. Instrukcja ta wymaga jednak dalszego ulepszenia. Informacje zestawiające powiązane płatności, błędy i korekty finansowe nie są jeszcze przedstawiane. W roku 2010 w przypadku „Spójności”, kwota niewykonanych jeszcze korekt wzrosła o około 0,2 mld euro (tj. kwoty potwierdzone/objęte decyzją, ale jeszcze niezrealizowane wzrosły z 2 327 mln euro w 2009 r. do 2 516 mln euro w 2010 r.). Niski wskaźnik realizacji – 71 % – wyjaśniają trwające procedury zamykania. Wnioski o płatność otrzymane pod koniec 2010 r. nie są jeszcze zatwierdzone, co oznacza, że odnośne korekty finansowe na łączną kwotę 2,3 mld euro nie mogą być uwzględnione w danych na temat wykonania za 2010 r. (zob. nota 6 do sprawozdania finansowego za 2010 r., sekcja 6.3.3 „korekty finansowe – dane skumulowane i wskaźnik wykonania”)	Komisja doloży dalszych starań w celu poprawy instrukcji dotyczących zamykania ksiąg rachunkowych oraz instrukcji dotyczących zamknięcia roku 2011. Komisja przeprowadza kontrole wszystkich wydatków kilka lat po roku faktycznego dokonania danej płatności, głównie w momencie zamknięcia programu. Korekty finansowe mogą również wynikać z wykrycia uchybień w systemach kontroli państw członkowskich, w takich przypadkach nie można ustalić bezpośredniego powiązania z płatnościami. W konsekwencji powiązanie roku dokonania danej płatności z rokiem, w którym korekta finansowa przedstawiona została w informacjach dodatkowych do sprawozdania finansowego, jest niemożliwe i nieistotne. Dodatkowe informacje, które państwa członkowskie muszą przedstawić w momencie zakończenia programu, zdefiniowane są w ramach prawnych. Wszystkie dokumenty poświadczające w zakresie wydatków i kontroli ujawniane są Komisji przez organy zarządzające danym programem operacyjnym. Dla niektórych programów dotyczących lat 2000–2006 zarówno wyniki kontroli Trybunału, jak i Komisji wykazały, że istnieją wątpliwości co do kompletności i wiarygodności zgłoszonych danych na temat środków odzyskanych i wycofanych. Nawet jeśli we wszystkich państwach członkowskich kontrole Komisji wykazały postępy dokonane w latach 2007–2010, Komisja zachowuje ostrożność w momencie zamknięcia programu i wymaga od wszystkich organów zarządzających programami sprawozdań na temat działań następczych (w tym na temat korekt finansowych) przeprowadzonych na poziomie krajowym w odniesieniu do wszystkich nieprawidłowości ujętych w księgach dłużników dla każdego programu. Komisja nie zamyka programu przed stwierdzeniem, że powyższe dane są spójne i kompletne. W zakresie ram prawnych na lata 2007–2013, do dnia 31 marca każdego roku jednostki certyfikujące muszą przestać Komisji zestawienia korekt finansowych odnoszących się do roku poprzedniego. Powyższy nowy system dotyczący zasad sprawozdawczości dostarcza bardziej wiarygodnych i jednolitych danych w formacie elektronicznym (przez SFC 2007) dotyczących dokonanych korekt. Ponadto DG REGIO i DG EMPL zmieniły swoje strategie audytowe, tak aby począwszy od drugiej połowy 2011 r. włączyć konkretny moduł kontroli najbardziej ryzykownych systemów krajowych w zakresie odzyskiwania środków. Komisja podtrzymuje swoją opinię, że ze względu na wieloletni charakter systemów korygujących w programach zarządzania dzielonego (korekty finansowe nie zawsze wdrożone są w tym samym roku, w którym zostały uznane przez państwa członkowskie), powiązanie płatności, błędów i korekt finansowych ma niewielką wartość dodaną. Ponadto, ponieważ system oświadczeń o wydatkach jest skumulowany w okresie wielu lat, a w niektórych przypadkach następują korekty systemów, takie powiązanie jest prawie niemożliwe.	

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
Chociaż, jak wynika z informacji dodatkowych do skonsolidowanego sprawozdania finansowego, niektóre płatności zostaną prawdopodobnie skorygowane przez Komisję lub państwa członkowskie w późniejszym terminie, nadal nie podano we wspomnianych informacjach dodatkowych kwot i obszarów wydatków, które mogą podlegać dalszej weryfikacji i procedurom rozliczania rachunków.	Kwoty, które mają być przedmiotem dalszych weryfikacji i rozliczenia, nie zostały jeszcze ujawnione w notach do skonsolidowanego sprawozdania finansowego (w przeciwieństwie do możliwych do skwantyfikowania kwot podlegających ewentualnemu odzyskaniu).	Zgodnie z odpowiedziami w latach poprzednich, na podstawie rozporządzenia finansowego Komisja może przeprowadzać kontrole wszelkich wydatków przez kilka lat po roku, w którym dane wydatki zostały poniesione. Sprawozdanie finansowe nie powinno sugerować, że w związku z kontrolami w przyszłych latach wszystkie odnośne wydatki nadal pozostają do zatwierdzenia. W przeciwnym wypadku wszelkie wydatki budżetowe będzie się uważać za tymczasowe, dopóki nie zostanie przeprowadzona kontrola ex post lub nie skończy się wyżej wymieniony okres, w którym możliwe jest przeprowadzenie kontroli. W przypadku gdy kwoty podlegające ewentualnemu odzyskaniu można określić ilościowo, podaje się je w informacji dodatkowej 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego. W sektorze rolniczym decyzję w sprawie rozliczenia finansowego podejmuje się około sześć miesięcy po końcu danego roku budżetowego. W decyzji Komisja ustala kwotę wydatków, które należy wpłacić do budżetu UE na dany rok. Fakt, iż w późniejszym terminie w drodze decyzji w sprawie zgodności można nałożyć na państwa członkowskie korekty finansowe, nie podważa roli decyzji w sprawie rozliczenia finansowego. Kwota wydatków, które prawdopodobnie zostaną wyłączone z finansowania przez UE w drodze przyszłych decyzji w sprawie zgodności, jest ujawniona w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego. Zarówno kwoty podlegające ewentualnemu odzyskaniu przez państwa członkowskie, ujęte w formie ilościowej, jak i kwoty wydatków, które będą potencjalnie wykluczone z finansowania w drodze decyzji o zgodności, księgowane są jako aktywa (lub wykazane jako składniki aktywów warunkowych) w systemie księgowym Komisji oraz jako informacja dodatkowa do sprawozdania finansowego. Komisja uważa, że w przypadku rolnictwa informacje na temat odzyskanych środków otrzymywane od państw członkowskich są wiarygodne, ponieważ poświadczane są przez niezależne organy kontroli. W przypadku rolnictwa decyzje o zgodności określają dla każdej korekty finansowej rok, w którym dokonano płatności objętej korektą. Sprawozdania finansowe w dziedzinie rolnictwa obejmują dane dotyczące odzyskania środków przez państwa członkowskie jak również korekt dokonanych przez Komisję, kwoty korekt ustalanych w skali roku budżetowego i kalendarzowego, dane na temat wdrożenia finansowego powyższych korekt, jak również odnośnych zainkasowanych kwot w przypadku EFRG oraz rozwoju obszarów wiejskich.	

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
4. Przekazanie aktywów Galileo Porozumienia o przeniesieniu prawa własności do wszelkich aktywów stworzonych, rozbudowanych lub nabytych w ramach programu Galileo na Unię Europejską nie zostały jeszcze w pełni zrealizowane. Ponieważ wszystkie poniesione do tej pory wydatki ujęto jako wydatki na badania naukowe, nie ma to wpływu na bilans. Komisja powinna jednak zapewnić dostępność wszystkich koniecznych informacji w momencie przekazania aktywów w celu skutecznego ich zabezpieczenia.	Przekazanie aktywów Galileo Komisja współpracuje z Europejską Agencją Kosmiczną, aby w momencie przekazania zapewnić dostępność wszelkich niezbędnych informacji rachunkowych i technicznych w celu sprawnego przekazania aktywów. Przewiduje się, że przekazanie nastąpi wraz zakończeniem fazy testów orbitalnych, planowanym na 2012 r. Jednak Trybunał zwraca uwagę na zastrzeżenie odpowiedzialnego dyrektora generalnego w jego rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2010, które dotyczy wiarygodności sprawozdań finansowych Europejskiej Agencji Kosmicznej.	Przekazanie aktywów Galileo Komisja ściśle monitoruje postępy dokonywane przez Europejską Agencję Kosmiczną w zakresie wdrażania nowego systemu rachunkowego oraz w zakresie ciągłego usprawniania jej sprawozdawczości finansowej.	Przekazanie aktywów Galileo Trybunał będzie monitorował tę kwestię.

ROZDZIAŁ 2

Dochody

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	2.1–2.13
Szczegółowa charakterystyka dochodów	2.2–2.6
Zakres kontroli i podejście kontrolne	2.7–2.13
Tradycyjne zasoby własne	2.8–2.11
Zasoby własne oparte na VAT i DNB	2.12–2.13
Prawidłowość transakcji	2.14–2.17
Tradycyjne zasoby własne	2.15
Zasoby własne oparte na VAT i DNB	2.16
Inne dochody	2.17
Skuteczność systemów	2.18–2.35
Tradycyjne zasoby własne	2.19–2.21
Zasoby własne oparte na VAT	2.22–2.25
Nierozstrzygnięte od dłuższego czasu zastrzeżenia wciąż istnieją, ale zaległości się zmniejszają	2.22–2.23
Opóźnienia w monitorowaniu stosowania dyrektyw VAT	2.24–2.25
Zasoby własne oparte na DNB	2.26–2.30
Zastrzeżenia ogólne i szczegółowe	2.26–2.27
Weryfikacja wykazów DNB w państwach członkowskich nie została jeszcze zakończona	2.28–2.30
Rabat brytyjski	2.31–2.33
Umorzenie kwot do odzyskania	2.34–2.35
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	2.36–2.38
Wnioski i zalecenia	2.39–2.41
Wnioski	2.39–2.40
Zalecenia	2.41
Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 2/2008 dotyczącym wiążącej informacji taryfowej	2.42–2.45

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

2.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę dotyczącą dochodów, które obejmują zasoby własne i inne dochody. Najważniejsze informacje finansowe dotyczące dochodów w 2010 r. zestawiono w **tabeli 2.1**. Zasoby własne stanowią zdecydowanie największe źródło finansowania wydatków budżetowych (93,8 %). W rozdziale tym zawarto również zestawienie działań podjętych przez Komisję w odpowiedzi na ustalenia Trybunału przedstawione w sprawozdaniu specjalnym nr 2/2008 dotyczącym wiążącej informacji taryfowej.

Tabela 2.1 – Dochody – najważniejsze informacje

Tytuł budżetowy	Rodzaj dochodów	Opis	Dochody w 2010 r.	
			w mln euro	%
1	Tradycyjne zasoby własne (TZW)	Opłaty produkcyjne od cukru (rozdział 11)	145	0,1
		Cła (rozdział 12)	15 514	12,1
	Zasoby własne oparte na VAT	Zasoby własne z tytułu podatku VAT (podatku od wartości dodanej) za bieżący rok budżetowy (rozdział 13)	13 393	10,5
	Zasoby własne oparte na DNB	Zasoby własne oparte na DNB (dochódzie narodowym brutto) za bieżący rok budżetowy (rozdział 14)	90 948	71,2
	Korekta nierównowagi budżetowej	Rabat brytyjski (rozdział 15)	– 128	– 0,1
	Obniżka brutto rocznego wkładu opartego na DNB	Przyznana Niemcom i Szwecji (rozdział 16)	– 3	0,0
ZASOBY WŁASNE OGÓŁEM			119 869	93,8
3		Nadwyżki, salda oraz dostosowania	1 460	1,1
4		Dochody pochodzące od osób pracujących w instytucjach i innych organach Wspólnoty	1 123	0,9
5		Dochody pochodzące z działalności administracyjnej instytucji	388	0,3
6		Składki i zwroty związane z realizacją porozumień i programów wspólnotowych	3 511	2,7
7		Odsetki od zaległych płatności i grzywny	1 408	1,1
8		Operacje zaciągania i udzielania pożyczek	—	0,0
9		Dochody różne	36	0,0
INNE DOCHODY OGÓŁEM			7 926	6,2
Dochody za rok budżetowy ogółem			127 795	100,0

Źródło: Sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2010.

UWAGI TRYBUNAŁU

Szczegółowa charakterystyka dochodów

2.2. Istnieją trzy kategorie zasobów własnych ⁽¹⁾: tradycyjne zasoby własne (cła pobierane od przywozu towarów, opłaty produkcyjne od cukru – TZW), zasoby własne z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT), pobieranego przez państwa członkowskie, oraz zasoby własne oparte na ich dochodzie narodowym brutto (DNB).

2.3. Wysokość TZW obliczają państwa członkowskie. One też pobierają należne kwoty. Trzy czwarte tych kwot wpłaca się na rzecz UE, 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) ⁽²⁾.

2.4. 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.

2.5. Niektóre państwa członkowskie korzystają z obniżonej stawki VAT ⁽³⁾ oraz z obniżki brutto swojego rocznego wkładu opartego na DNB ⁽⁴⁾ w okresie 2007–2013. Ponadto w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa stosowany jest mechanizm korekty nierównowagi budżetowej (tzw. rabat brytyjski), co oznacza zmniejszenie wkładu tego kraju, opartego na DNB.

2.6. Po uwzględnieniu całkowitych TZW, zasobów własnych opartych na VAT i innych dochodów zasoby własne oparte na DNB wykorzystywane są do zrównoważenia budżetu. Każde zaniżenie (lub zawyżenie) DNB w odniesieniu do konkretnego państwa członkowskiego, niemające wpływu na ogólne zasoby własne oparte na DNB, skutkuje podniesieniem (lub obniżeniem) składek wnoszonych przez inne państwa członkowskie aż do momentu, kiedy problem zostanie naprawiony.

⁽¹⁾ Zob. decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 163 z 23.6.2007, s. 17) oraz rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 105/2009 (Dz.U. L 36 z 5.2.2009, s. 1).

⁽²⁾ 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 tym oddzielnym koncie.

⁽³⁾ Niemcy, Niderlandy, Austria i Szwecja.

⁽⁴⁾ Niderlandy i Szwecja.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

2.7. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli dochodów należy odnotować następujące kwestie:

- a) do celów kontroli na poziomie Komisji zbadano statystycznie dobraną reprezentatywną próbę 55 nakazów odzyskania środków, uwzględniając wszystkie rodzaje dochodów (zob. **załącznik 2.1**);
- b) ocena systemów obejmowała:
 - (i) systemy w zakresie TZW oraz zasobów własnych opartych na VAT i DNB;
 - (ii) systemy Komisji będące podstawą do obliczenia rabatu brytyjskiego (łącznie z analizą sposobu wyliczenia ostatecznej kwoty za 2006 r.);
 - (iii) systemy umarzania kwot, które są przedmiotem nakazów odzyskania środków, na próbie 19 umorzeń (na łączną kwotę 11 mln euro) zatwierdzonych przez Komisję⁽⁵⁾ w 2010 r. z łącznej kwoty 22 mln euro;
 - (iv) nakładanie grzywien i kar przez Komisję;
- c) w przeglądzie oświadczeń kierownictwa Komisji uwzględniono roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu.

Tradycyjne zasoby własne

2.8. Prowadzona przez Trybunał kontrola transakcji stanowiących podstawę rozliczeń nie może uwzględnić przywozów niezgłoszonych lub pominiętych w ramach dozoru celnego.

2.9. Trybunał przeprowadził ocenę systemów nadzoru i kontroli we Włoszech, Niemczech i Zjednoczonym Królestwie, czyli w państwach, których wkład w ogólną kwotę TZW wynosi ok. 38 %. W celu uzyskania wystarczającej pewności, że zaksięgowane kwoty są prawidłowe i kompletne, zbadał on ich systemy rachunkowości i przepływ TZW od momentu ich

⁽⁵⁾ Biuro Współpracy EuropeAid (AIDCO), które w 2011 r. zostanie przekształcone w Dyrekcję Generalną ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid (DG DEVCO) oraz Dyrekcje Generalne ds. Konkurencji (COMP) i ds. Energii (ENER).

UWAGI TRYBUNAŁU

obliczenia do zadeklarowania Komisji. Kontrolerzy zbadali kluczowe mechanizmy kontroli związane ze stosowaniem preferencyjnych stawek celnych, przyznawaniem „nadzwyczajnych uproszczeń” eksporterom korzystającym z odprawy w miejscu (zwolnienie z obowiązku powiadamiania)⁽⁶⁾ oraz z postępowaniem z kosztami frachtu i ubezpieczenia w wymienionych państwach członkowskich.

2.10. Ponadto w przypadku sześciu nakazów odzyskania należności dotyczących TZW objętych próbą, o której mowa w pkt 2.7, Trybunał dokonał uzgodnienia wybranych miesięcznych deklaracji ze stanowiącymi ich podstawę zapisami księgowymi danych państw członkowskich⁽⁷⁾.

2.11. Trybunał ocenił również systemy nadzoru i kontroli w Komisji, łącznie z prowadzonymi przez nią inspekcjami w państwach członkowskich.

Zasoby własne oparte na VAT i DNB

2.12. Podstawą zasobów własnych opartych na VAT i DNB są dane statystyczne, wynikające z transakcji, 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 służące do ustalania, jakie kwoty mają zostać ujęte na ostatecznych kontach budżetowych. Kontrola dotyczyła zatem sporządzenia budżetu i poprawności kwot wkładów wpłacanych przez państwa członkowskie.

2.13. Trybunał poddał także ocenie systemy nadzoru i kontroli Komisji, które powinny pozwalać na uzyskanie wystarczającej pewności, że wysokość tych zasobów jest obliczana poprawnie oraz że należności są pobierane we właściwy sposób. Kontrolą objęto również: postępowanie Komisji w przypadku zastrzeżeń odnoszących się do danych o VAT i DNB, prowadzoną przez nią weryfikację wykazów DNB w państwach członkowskich oraz monitorowanie przez nią stosowania dyrektyw VAT. Podczas kontroli Trybunał nie ocenia jakości danych dotyczących VAT i DNB, otrzymanych przez Komisję od państw członkowskich.

⁽⁶⁾ Art. 266 ust. 2 przepisów wykonawczych do kodeksu celnego: „Pod warunkiem że nie będzie miało to wpływu na kontrole prawidłowego przebiegu czynności, organy celne mogą: (...) b) w niektórych specjalnych okolicznościach, ze względu na rodzaj danych towarów i szybkość obrotu, zwolnić posiadacza pozwolenia z obowiązku powiadamiania właściwego urzędu celnego o każdym przybyciu towarów, (...)”; rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 (Dz.U. L 253 z 11.10.1993, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem (UE) nr 430/2010 (Dz.U. L 125 z 21.5.2010, s. 10).

⁽⁷⁾ Belgia, Republika Czeska, Niemcy, Francja, Niderlandy i Szwecja.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

2.14. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 2.1**. Na podstawie badania próby transakcji Trybunał stwierdził, iż nie wystąpił w nich istotny poziom błędu⁽⁸⁾. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 0 %. Niemniej jednak w związku z badaniem transakcji zaobserwowano pewne uchybienia w systemach, omówione poniżej.

Tradycyjne zasoby własne

2.15. Trybunał ustalił, że w dotyczących kont A deklaracjach przekazywanych Komisji przez państwa członkowskie zasadniczo nie wystąpił istotny poziom błędu. Niemniej jednak w przypadku jednej transakcji⁽⁹⁾, z sześciu objętych kontrolą, nie było możliwe uzgodnienie zadeklarowanej kwoty TZW ze stanowiącymi jej podstawę zapisami księgowymi.

Zasoby własne oparte na VAT i DNB

2.16. W wyniku kontroli Trybunał ustalił, że przy obliczaniu wkładów państw członkowskich oraz przy ich wpłacie nie wystąpił istotny poziom błędu. Trybunał wykrył jednak błąd w wyliczeniu przez Komisję ostatecznej kwoty rabatu brytyjskiego za 2006 r.⁽¹⁰⁾, zapisanej w budżecie na 2010 r., który spowodował zawyżenie o 189 mln euro kwoty rabatu udzielonego Zjednoczonemu Królestwu (3,5 % rabatu brytyjskiego za 2006 r.) (zob. **załącznik 2.5**, w szczególności pkt 6 i 7). W celu skorygowania błędu Komisja w drodze wyjątku zaproponowała zmianę budżetu na 2011 r. w porozumieniu z państwami członkowskimi.

Inne dochody

2.17. Trybunał stwierdził, że w transakcjach badanych w zakresie innych dochodów zasadniczo nie wystąpił istotny poziom błędu.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

2.18. Zestawienie wyników badania systemów przedstawiono w **załączniku 2.2**. Trybunał stwierdza, że systemy były zasadniczo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości transakcji.

2.15. Komisja podejmuje dalsze działania w tej kwestii wraz z władzami państw członkowskich.

2.16. Z uwagi na trwające działania naprawcze wpływ tego błędu będzie nieistotny.

⁽⁸⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby statystycznej. W wyniku kontroli dochodów Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi poniżej 2 %.

⁽⁹⁾ Miesięczna deklaracja Belgii. W 2010 r. na państwo to przypadło 9,5 % całkowitych TZW.

⁽¹⁰⁾ Ostateczne wyliczenie rabatu brytyjskiego dla roku n jest zapisywane w budżecie roku n+4.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Tradycyjne zasoby własne

2.19. Podobnie jak w ubiegłych latach ⁽¹¹⁾ Trybunał wykrył problemy w procedurach i systemach, mające wpływ na kwoty wykazane w deklaracjach dotyczących kont B. W szczególności dotyczą one:

- a) nieuzasadnionych zapisów (zagwarantowane i niezakwestionowane przypadki) i odpisów ⁽¹²⁾;
- b) opóźnień w ustaleniu TZW, w zapisie na kontach lub zgłoszeniu długu celnego ⁽¹³⁾;
- c) rozpoczynania z opóźnieniem procedur odzyskiwania kwot należnych ⁽¹⁴⁾.

2.20. Władze krajowe Włoch, Niemczech i Zjednoczonego Królestwa nie były w stanie w pełni uzasadnić kwot zapisanych na kontach B, gdyż nie zgadzały się one z dokumentami stanowiącymi ich podstawę.

2.21. W badanych państwach członkowskich kontrola Trybunału ujawniła również niedociągnięcia w przeprowadzaniu kontroli przed zwolnieniem towarów, zwłaszcza związane ze stosowaniem preferencyjnych stawek celnych, przyznawaniem „nadzwyczajnych uproszczeń” eksporterom korzystającym z odprawy w miejscu oraz z postępowaniem z kosztami frachtu i ubezpieczenia. Częściowo skuteczny krajowy dozór celny zwiększa ryzyko poboru nieprawidłowych kwot tradycyjnych zasobów własnych.

Zasoby własne oparte na VAT

Nierozstrzygnięte od dłuższego czasu zastrzeżenia wciąż istnieją, ale zaległości się zmniejszają

2.22. Zastrzeżenie jest narzędziem umożliwiającym pozostawienie do korekty, po upływie określonego przepisami terminu czterech lat, tych elementów składanych przez państwa członkowskie oświadczeń VAT, które budzą wątpliwości. W 2010 r. zgłoszono 52 zastrzeżenia, a zniesiono 67. Na koniec roku istniały łącznie 152 zastrzeżenia (zob. **tabela 2.2**). Efektem netto zniesienia tych 67 zastrzeżeń był wzrost zasobów własnych opartych na VAT o prawie 90 mln euro ⁽¹⁵⁾.

2.19. Komisja zwróci się do odnośnych państw członkowskich o podjęcie działań naprawczych w celu usunięcia wykrytych niedociągnięć i w stosownych przypadkach zwróci się o uregulowanie niedopłaconych tradycyjnych zasobów własnych wraz z należnymi odsetkami za zwłokę. Komisja będzie nadal badać konto B w ramach regularnych inspekcji.

2.20. Ustalenia Trybunału będą przedmiotem dalszych działań Komisji, z uwzględnieniem odpowiedzi państw członkowskich na te ustalenia. Komisja zwróci się do państw członkowskich, aby w stosownych przypadkach podjęły działania naprawcze.

2.21. Komisja wraz z odnośnymi państwami członkowskimi podejmie dalsze działania w związku z ustaleniami Trybunału, uwzględniając odpowiedzi państw członkowskich na te ustalenia. W stosownych przypadkach państwa członkowskie będą proszone o podjęcie działań naprawczych oraz o uregulowanie wszelkich niezapłaconych należnych kwot tradycyjnych zasobów własnych. W stosownych przypadkach naliczone zostaną również odsetki za zwłokę. W ostatnich latach kontrole Komisji w dziedzinie tradycyjnych zasobów własnych skupione były głównie na kontrolach celnych państw członkowskich, w tym na kontrolach dotyczących odprawy uproszczonej w miejscu.

⁽¹¹⁾ Na przykład sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 2.20.

⁽¹²⁾ Zjednoczone Królestwo.

⁽¹³⁾ Włochy, Niemczech i Zjednoczone Królestwo.

⁽¹⁴⁾ Zjednoczone Królestwo.

⁽¹⁵⁾ Jest to wynik wzrostu o około 105 mln euro oraz spadku o prawie 15 mln euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.23. Trybunał odnotował duży postęp w znoszeniu nierozstrzygniętych od dłuższego czasu zastrzeżeń dotyczących VAT; na koniec 2010 r. nadal obowiązywało 8 spośród nich za okres sprzed 2000 r., w porównaniu z 20 na koniec 2009 r. Trybunał uważa, że zastrzeżeniami nierozstrzygniętymi od dłuższego czasu powinno nazywać się te zastrzeżenia, które dotyczą okresu co najmniej sprzed dziesięciu lat. Prowadzi to do dodania kolejnych ośmiu zastrzeżeń dotyczących 2001 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.23. Ponieważ ani Komisja, ani państwa członkowskie nie mogą podejmować działań w celu rozstrzygnięcia kwestii, która nie została wskazana, Komisja stwierdza, że jakkolwiek definicja nierozstrzygniętych od dłuższego czasu zastrzeżeń powinna uwzględniać okres od momentu zgłoszenia zastrzeżenia. Dlatego Komisja monitoruje jako nierozstrzygnięte od dłuższego czasu te zastrzeżenia, które pozostają nierozstrzygnięte przez ponad pięć lat od zgłoszenia.

Tabela 2.2 – Zastrzeżenia dotyczące VAT na dzień 31.12.2010

Państwo członkowskie	Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń na dzień 31.12.2009 r.	Zastrzeżenia zgłoszone w 2010 r.	Zastrzeżenia zniesione w 2010 r.	Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń na dzień 31.12.2010 r.	Najbardziej odległy rok, którego dotyczą zastrzeżenia
Belgia	3	0	3	0	
Bułgaria	1	1	0	2	2007
Republika Czeska	9	0	1	8	2004
Dania	5	5	1	9	2004
Niemcy	4	0	3	1	2003
Estonia	8	4	3	9	2004
Irlandia	17	1	8	10	1998
Grecja	11	0	4	7	1999
Hiszpania	2	1	2	1	2003
Francja	10	0	4	6	2001
Włochy	9	5	6	8	1995
Cypr	3	3	0	6	2004
Łotwa	5	2	1	6	2004
Litwa	7	0	5	2	2005
Luksemburg	3	0	1	2	2004
Węgry	4	1	1	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Niderlandy	7	4	3	8	2004
Austria	5	1	0	6	2002
Polska	6	1	1	6	2004
Portugalia	10	8	4	14	1999
Rumunia	0	0	0	0	
Słowenia	3	0	3	0	
Słowacja	3	0	3	0	
Finlandia	10	1	3	8	1995
Szwecja	7	9	6	10	1995
Zjednoczone Królestwo	5	5	1	9	1998
OGÓŁEM	167	52	67	152	

Źródło: Komisja Europejska.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Opóźnienia w monitorowaniu stosowania dyrektyw VAT

2.24. Komisja odpowiada za zapewnienie prawidłowego stosowania dyrektyw VAT oraz powinna monitorować transpozycję i zgodność krajowych środków wykonawczych wdrażanych przez państwa członkowskie. Nieprawidłowa lub niepełna transpozycja mogłaby wpłynąć na kwotę uzyskiwanego VAT i w związku z tym na kwotę przypadającą do zapłaty w ramach zasobów własnych opartych na VAT. W 2010 r. weszły w życie trzy dyrektywy VAT: dwie związane z „pakietem VAT”⁽¹⁶⁾ i jedna dotycząca wspólnego systemu VAT mającego na celu zwalczanie uchylania się od opodatkowania w związku z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi⁽¹⁷⁾.

2.25. W przypadku siedmiu państw członkowskich ocena przez Komisję krajowych środków wykonawczych związanych z „pakietem VAT” była wciąż w toku pod koniec 2010 r., czyli 12 miesięcy po wejściu tych dyrektyw w życie. W tym samym czasie procedura oceny przez Komisję wdrożenia dyrektywy VAT dotyczącej zwalczania uchylania się od opodatkowania była rozpoczęta w odniesieniu tylko do dwóch państw członkowskich.

2.25. Według stanu na dzień 16 maja 2011 r. prowadzone przez Komisję monitorowanie pozwoliło na ukończenie ogólnej oceny całego pakietu VAT w odniesieniu do 22 państw członkowskich. Nadal prowadzona jest ocena pozostałych pięciu państw członkowskich, która zostanie ukończona do września 2011 r.

Jeśli chodzi o dyrektywę VAT dotyczącą zwalczania uchylania się od opodatkowania, Komisja w marcu 2010 r. wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom w odniesieniu do dziewięciu państw członkowskich, aby móc dokonać prawidłowej oceny.

W 2009 i 2010 r. Komisja podniosła i omówiła problem innych dwóch państw członkowskich na forum grupy ekspertów ds. strategii zwalczania oszustw podatkowych (ATFS) oraz Stałego Komitetu Współpracy Administracyjnej. W związku z tym pełna ocena będzie dostępna pod koniec 2011 r.

⁽¹⁶⁾ Dyrektywa Rady 2008/8/WE z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług (Dz.U. L 44 z 20.2.2008, s. 11) oraz dyrektywa Rady 2008/9/WE z dnia 12 lutego 2008 r. określająca szczegółowe zasady zwrotu podatku od wartości dodanej, przewidzianego w dyrektywie 2006/112/WE, podatnikom niemającym siedziby w państwie członkowskim zwrotu, lecz mającym siedzibę w innym państwie członkowskim (Dz.U. L 44 z 20.2.2008, s. 23).

⁽¹⁷⁾ Dyrektywa Rady 2008/117/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w celu zwalczania uchylania się od opodatkowania w związku z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi (Dz.U. L 14 z 20.1.2009, s. 7).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zasoby własne oparte na DNB*Zastrzeżenia ogólne i szczegółowe*

2.26. Rozstrzygnięcie istniejących na koniec 2010 r. zastrzeżeń ogólnych⁽¹⁸⁾ co do danych DNB państw członkowskich UE-15 dotyczących okresu 2002–2006 i państw członkowskich UE-10 dotyczących okresu 2004–2006, zależy od ukończenia analizy zaktualizowanych lub nowych wykazów DNB⁽¹⁹⁾.

2.27. Na początku 2010 r. istniały cztery⁽²⁰⁾ nierozstrzygnięte zastrzeżenia szczegółowe odnoszące się do danych PNB⁽²¹⁾ za okres od 1995 do 2001 r. W 2010 r. Komisja nie zniosła żadnego z tych zastrzeżeń. Jako że nie zgłoszono żadnych dodatkowych zastrzeżeń szczegółowych, liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń szczegółowych na koniec roku pozostaje niezmieniona.

Weryfikacja wykazów DNB w państwach członkowskich nie została jeszcze zakończona

2.28. W 2010 r. Komisja odbyła wizyty w sześciu państwach członkowskich w celu sprawdzenia wykazów DNB i przeprowadziła bezpośrednią weryfikację w czterech z nich, ograniczając się jednak do bardzo niewielkiej liczby składników DNB. Zgodnie z wytycznymi opracowanymi przez Eurostat nie przewiduje się, by podejście oparte na bezpośredniej weryfikacji miało prowadzić do sformułowania wniosków w sprawie wszystkich komponentów szacunków DNB.

2.29. Do końca 2010 r. Eurostat nie przygotował żadnych sprawozdań dotyczących oceny danych DNB państw członkowskich za okres rozpoczynający się od 2002 r. i w związku z tym nie mógł zastąpić żadnych zastrzeżeń ogólnych (zob. pkt 2.26) zastrzeżeniami szczegółowymi dotyczącymi tych lat.

2.27. Komisja kontynuuje współpracę z dwoma państwami, w odniesieniu do których nadal występują zastrzeżenia dotyczące PNB za lata 1995–2001 (1 w przypadku Grecji i 3 w przypadku Zjednoczonego Królestwa według stanu na koniec 2010 r.), mającą na celu zniesienie tych zastrzeżeń. W wyniku tych starań w maju 2011 r. zniesiono jedno zastrzeżenie dotyczące Zjednoczonego Królestwa.

2.28. Jeśli chodzi o pozostałe dwa państwa, w kwietniu 2011 r. przeprowadzono bezpośrednią weryfikację w Rumunii, a pod koniec 2011 r. planowana jest taka weryfikacja w Bułgarii. Komisja przeprowadza bezpośrednią weryfikację jako uzupełnienie weryfikacji wykazów DNB państw członkowskich na podstawie kwestionariusza oceny wykazów DNB. Wnioski Komisji oparte są na tym przewidującym pełną weryfikację podejściu. Komisja uznaje, że liczba wybranych komponentów była odpowiednia do celu bezpośredniej weryfikacji, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi bezpośredniej weryfikacji zatwierdzonymi przez Komitet DNB.

2.29. Komisja w 2011 r. przedstawi sprawozdania z oceny, dzięki czemu w stosownych przypadkach zastrzeżenia ogólne będzie można zastąpić zastrzeżeniami szczegółowymi, z ewentualnym wyłączeniem Bułgarii i Rumunii, które przekazały swoje wykazy DNB pod koniec 2009 r. zgodnie z harmonogramem uzgodnionym przez Komitet DNB.

⁽¹⁸⁾ Art. 10 ust. 7 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000 ze zmianami przewiduje, że po 30 września czwartego roku następującego po danym roku budżetowym żadne zmiany PNB/DNB nie są już uwzględniane, z wyjątkiem kwestii zgłoszonych w tym terminie przez Komisję lub państwo członkowskie. Kwestie te zwane są zastrzeżeniami. Ogólne zastrzeżenie odnosi się do wszystkich danych pochodzących z danego państwa członkowskiego. Wszystkie dane Bułgarii i Rumunii dotyczące DNB są otwarte dla zastrzeżeń zgodnie z tą zasadą czterech lat.

⁽¹⁹⁾ Zgodnie z art. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 (Dz.U. L 181 z 19.7.2003, s. 1) państwa członkowskie dostarczają Komisji (Eurostat) wykaz procedur i statystyk wykorzystywanych do obliczania DNB i jego składników zgodnie z ESA 95.

⁽²⁰⁾ Nierozstrzygnięte zastrzeżenia dotyczą Grecji (1) oraz Zjednoczonego Królestwa (3) i odnoszą się głównie do aspektów metodyki i kompilacji.

⁽²¹⁾ Zastrzeżenie szczegółowe dotyczy konkretnych elementów składowych DNB (do 2001 r. PNB), takich jak wartość dodana brutto wybranych obszarów działalności, spożycie ogółem lub nadwyżka operacyjna brutto i dochód mieszany.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.30. Systemy nadzoru i kontroli krajowych urzędów statystycznych w państwach członkowskich powinny wspomagać zapewnienie porównywalności, wiarygodności i kompletności danych DNB ⁽²²⁾. Jednak Eurostat nie zakończył jeszcze oceny systemów nadzoru i kontroli krajowych urzędów statystycznych i nie przyjął wytycznych dotyczących stosowania tych systemów do kompilacji rachunków narodowych w państwach członkowskich.

Rabat brytyjski

2.31. Przy obliczaniu rabatu brytyjskiego dla lat referencyjnych 2007–2009 Komisja nie uwzględniła około 2 % całkowitych wypłat środków UE w sumie wydatków na rzecz państw członkowskich, która jest podstawowym elementem w wyliczaniu rabatu. Komisja wyłączyła te kwoty, ponieważ nie były dostępne informacje na temat kraju ich wydatkowania. Dokonując tego wyliczenia, Komisja nie sprawdziła, czy wydatki takie mogły zostać przydzielone (zob. **załącznik 2.5**, zwłaszcza pkt 3–5 i 10–11).

2.32. Trybunał zauważył również, że w swojej definicji „faktycznych płatności” przyjętej w celu wyliczenia sumy wydatków na rzecz państw członkowskich Komisja:

- a) nie uwzględnia wydatków finansowanych z dochodów przeznaczonych na określony cel (wydatków celowych), które znacząco wzrosły w latach 2007–2009 z 1 % do 5 % całkowitych płatności z budżetu;
- b) nie odlicza od przydzielonych wydatków kwot ujętych w zrealizowanych nakazach odzyskania środków, zwłaszcza w odniesieniu do szóstego tytułu budżetowego „Składki i zwroty w ramach porozumień i programów wspólnotowych”: środki pozyskane z tego źródła wahają się od 3 % do 5 % płatności w tym samym okresie.

Uwzględnienie wspomnianych wyżej transakcji budżetowych pozwoliłoby na przestrzeganie zasady „przewagi treści nad formą” podczas przydzielania wydatków (zob. **załącznik 2.5**, w szczególności pkt 3–5 i 10–11).

2.33. Pominięcia wskazane w poprzednich dwóch punktach zmniejszają precyzję wyliczenia rabatu brytyjskiego. Nie można natomiast stwierdzić, w którym kierunku oddziałują one na wynik obliczenia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.30. Komisja stwierdza, że stosowane przez nią podejście (kontrola dokumentacji dotyczącej kwestionariuszy DNB, weryfikacja wykazów DNB z wykorzystaniem kwestionariuszy oceny wykazów DNB i dodatkowo weryfikacja bezpośrednia) jest odpowiednie dla zapewnienia ostatecznej oceny DNB państw członkowskich. Komisja uważa, że wiarygodność rachunków narodowych jest w pierwszym rzędzie uzależniona od szczegółowych źródeł i stosowanych metod statystycznych oraz opiera swoje podejście w zakresie autoryzacji DNB na ich weryfikacji i ulepszaniu. W związku z tym systemy nadzoru i kontroli krajowych urzędów statystycznych państw członkowskich mają charakter organizacyjny i nie zapewniają żadnych wskazań na temat wiarygodności tych rachunków, mimo że systemy te pomagają ograniczyć ryzyko błędów w rachunkach narodowych. Komisja uwzględniła już uwagi Trybunału i podjęła starania w celu opracowania wytycznych dla tych systemów oraz przeprowadziła dalsze rozmowy na ten temat na posiedzeniu Komitetu DNB w dniu 27 października 2010 r.

2.31. Próby osiągnięcia stuprocentowej dokładności byłyby uciążliwe pod względem skuteczności wykorzystania zasobów, gdyż wymagałyby ręcznej, indywidualnej analizy tysięcy transakcji.

2.32.

- a) Nie należy uwzględniać zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel (zazwyczaj około jednej trzeciej łącznej kwoty). Komisja zwraca uwagę, że w 2010 r. odsetek wydatków finansowanych z dochodów przeznaczonych na określony cel wrócił do poziomu z 2007 r.
- b) Idealnie te źródła środków powinny być odliczane od wydatków na rzecz państwa beneficjenta, jednak informacje te są dostępne jedynie ręcznie, a ponadto zawsze występuje ryzyko podwójnego liczenia. Jak już zauważono, takich transakcji są tysiące, dlatego proces ten wymagałby przeznaczenia na niego bardzo znaczących zasobów.

Jednak jedynie przy kosztach, które Komisja uznaje za nieuzasadnione.

⁽²²⁾ Zob. pkt 2.28 w sprawozdaniu rocznym za 2009 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Umorzenie kwot do odzyskania

2.34. Zgodnie z przepisami wykonawczymi do rozporządzenia finansowego ⁽²³⁾ można odstąpić od odzyskiwania środków, jeżeli przewidywalny koszt odzyskania przekraczałby kwotę, która ma być odzyskana, jeżeli kwota nie może zostać odzyskana ze względu na upływ czasu lub niewypłacalność dłużnika oraz jeżeli odzyskanie jest niezgodne z zasadą proporcjonalności. Decyzja o odstąpieniu od odzyskiwania środków musi być uzasadniona.

2.35. Kontrola systemów w zakresie odstępowania od odzyskiwania środków ujawniła, że Komisja zasadniczo stosowała procedury określone dla umorzenia nakazów odzyskania środków i uzasadniała podejmowane decyzje. Trybunał wykrył jednak uchybienia w sposobie postępowania Komisji w okresie 1995–2008, które zwiększyły ryzyko, że należne środki nie zostaną odzyskane. Dla każdego z wymienionych poniżej przypadków umarzania środków (przykłady 2.1, 2.2 i 2.3) wykryto co najmniej jedno uchybienie.

Przykład 2.1**Ocena zdolności finansowej wykonawców**

W jednym przypadku (na kwotę około 500 000 euro) dotyczącym przyznania dotacji w ramach piątego programu ramowego badania zdolność przedsiębiorstwa do generowania zysków w swoim obszarze działalności została oceniona negatywnie. Jednak Komisja nie zażądała gwarancji finansowych przed podpisaniem umowy o dotację. Ostatecznie środki umorzono, ponieważ przedsiębiorstwo to zostało postawione w stan upadłości.

W kolejnych 15 przypadkach (6 mln euro) dotyczących procedur udzielania dotacji w ramach piątego programu ramowego oraz działań zewnętrznych Komisja nie mogła przedstawić dowodów potwierdzających wykonaną przez nią ocenę zdolności finansowej wnioskodawców. W ośmiu z tych przypadków dokonano umorzenia z powodu niewypłacalności beneficjentów.

2.35. Wiele opóźnień przy ustalaniu kwot do odzyskania wynika z nieuniknionych procedur kontrolnych i prawnych. Komisja jest przekonana, że jej sposób zarządzania nie miał istotnego negatywnego wpływu na przebieg właściwej procedury odzyskania należnych kwot.

Przykład 2.1**Ocena zdolności finansowej wykonawców**

Sprawa przytoczona przez Trybunał sięga 2001 r. i od tego czasu kontrole zdolności finansowej zostały znacznie ulepszone w porównaniu do sytuacji w momencie ich wprowadzenia odnośnie do 5. PR. Bardziej złożone wskaźniki zastosowano w odniesieniu do 6. PR oraz stosuje się w odniesieniu do 7. PR. Ponadto Komisja przyjęła zasady zapewniające spójną weryfikację istnienia i statusu prawnego uczestników oraz ich zdolności operacyjnej i finansowej (decyzja Komisji C(2007) 2466 z dnia 13 czerwca 2007 r.), których przestrzegają odnośnie dyrekcje generalne.

Komisja stwierdza, że obecnie obowiązują już niezbędne środki, które minimalizują ryzyko wystąpienia podobnych sytuacji.

Od momentu wprowadzenia w 2003 r. obowiązku stosowania procedury zaproszeń do składania wniosków system oceny zdolności finansowej wnioskodawców został wzmocniony i znormalizowany. Podmioty składające wnioski o dotacje mają obecnie obowiązek wykazania, na podstawie dokumentacji potwierdzającej, że posiadają stabilne i wystarczające źródła finansowania pozwalające im na utrzymanie działalności w okresie przeprowadzania działania oraz na udział w jego finansowaniu.

⁽²³⁾ Art. 87 rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego stosowanego do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 1), ostatnio zmienionego rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 478/2007 (Dz.U. L 111 z 28.4.2007, s. 13).

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład 2.2

Zarządzanie umowami

Koordynator wspomnianej wyżej umowy zawartej w ramach piątego programu ramowego nie przekazał płatności zaliczkowych pozostałym wykonawcom odpowiedzialnym za realizację projektu. Komisja nie upewniła się, czy spełnione zostały warunki umowne dotyczące dystrybucji płatności zaliczkowych. Sporej części tych funduszy nie można było odzyskać, a kwota należna (500 000 euro) została umorzona przez wzgląd na upadłość koordynatora trzy lata później.

Z kolei w innym przypadku (145 000 euro) dotyczącym instrumentu finansowego „Inwestycyjni Partnerzy Wspólnot Europejskich” (ECIP) stwierdzono występowanie przewlekłych okresów (1998–2005) administracyjnej beczynności Komisji w odniesieniu do zarządzania umową.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 2.2

Zarządzanie umowami

Przed 2005 r. miały miejsce opóźnienia administracyjne dotyczące programu „Inwestycyjni partnerzy Wspólnot Europejskich” (ECIP), a od tamtego czasu kompleksowy program likwidacyjny realizowany przez EuropeAid pozwolił na odzyskanie 35 mln EUR w odniesieniu do 600 działań. W wymienionej sprawie dwie trzecie należnej kwoty zostało odzyskane (poprzez kompensację), a kwota 145 000 EUR została umorzona, głównie dlatego, że mimo licznych prób podejmowanych od 2005 r. w celu ustalenia statusu tych spraw nie było możliwe ustalenie z wystarczającym stopniem pewności, na jaki podmiot przeszła odpowiedzialność banku po transakcji przejęcia przez konsorcjum.

Przykład 2.3

Nakazy odzyskania środków i procedury windykacyjne

W pięciu przypadkach umorzenia środków (2,5 mln euro) wystąpiły nieuzasadnione opóźnienia w wystosowaniu nakazów odzyskania lub wszczęciu procedur windykacyjnych. Przypadki te dotyczyły piątego programu ramowego (1) i działań zewnętrznych (4), a powodem umorzenia była niewypłacalność dłużnika.

W wymienionym wyżej przypadku dotyczącym instrumentu finansowego ECIP Komisja nie uwzględniła wszystkich możliwości kompensacji.

Przykład 2.3

Nakazy odzyskania środków i procedury windykacyjne

Wiele opóźnień przy ustalaniu kwot do odzyskania wynika z nieuniknionych procedur kontrolnych i prawnych. Komisja jest przekonana, że jej sposób zarządzania nie miał istotnego negatywnego wpływu na przebieg właściwej procedury odzyskania należnych kwot.

Ponadto poprawiono wewnętrzne procedury, jeśli chodzi o terminowe wystawianie not debetowych.

W sprawie dotyczącej ECIP ewentualna dodatkowa kompensacja nie była technicznie wykonalna w 2008 r. ze względu na procedury związane z zamknięciem roku obrachunkowego.

WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

2.36. Zestawienie wyników przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji przedstawiono w **załączniku 2.3**. Poniżej przedstawiono istotne spostrzeżenia Trybunału.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.37. Poważne uchybienie systemowe ujawnione w wyniku kontroli Trybunału w odniesieniu do wiarygodności rozliczeń TZW w jednym państwie członkowskim (zob. pkt 2.15) zostało również stwierdzone w trakcie czynności kontrolnych Komisji. Trybunał uważa, że o takim uchybieniu należało wspomnieć w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu (DG BUDG).

2.38. Stwierdzony przez Trybunał błąd w dokonany przez Komisję obliczeniu ostatecznej kwoty rabatu brytyjskiego w 2006 r. (zob. pkt 2.16) opisany został w rocznym sprawozdaniu z działalności DG BUDG, w którym przedstawiono wdrożone następnie dodatkowe mechanizmy kontrolne. Niemniej jednak, uwzględniając kryteria istotności przyjęte przez Komisję, Trybunał stwierdza, że w oświadczeniu dyrektora generalnego DG ds. Budżetu powinno było zostać przedstawione zastrzeżenie.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

2.39. Na podstawie swoich prac kontrolnych ⁽²⁴⁾ Trybunał stwierdza, że:

- a) w deklaracjach państw członkowskich oraz ich wpłatach tradycyjnych zasobów własnych;
- b) w dokonanych przez Komisję, na podstawie przekazanych przez państwa członkowskie danych VAT i DNB, wyliczeniach wkładów państw członkowskich; jak również
- c) w innych dochodach;

za rok zakończony dnia 31 grudnia 2010 r. nie wystąpił istotny poziom błędu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.37. Komisja od 2008 r. śledzi uważnie problemy dotyczące systemu rachunkowości tego państwa członkowskiego. W tej kwestii Komisja przeprowadziła już ogółem trzy szczegółowe inspekcje TZW, jedną w 2008 r. i dwie w 2009 r., a także zażądała podjęcia działań naprawczych obejmujących rozszerzenie mechanizmów kontroli wewnętrznej oraz przeprowadzenie całościowych zewnętrznych audytów systemu rachunkowości. Postępy państwa członkowskiego będą ponownie przedmiotem dyskusji w lipcu 2011 r. na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych (ACOR) w związku z najnowszym sprawozdaniem Komisji z inspekcji. Jako że już wcześniej odnotowywano te niedociągnięcia, są one ściśle monitorowane przez Komisję i dotyczą tylko jednego państwa członkowskiego, w przypadku którego dotychczas nie wykryto jakichkolwiek niedopłat TZW, kwestia ta nie została w sposób szczegółowy wymieniona w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2010 r.

2.38. W związku z przeprowadzaną obecnie korektą, skutki finansowe tego błędu będą poniżej progu istotności przyjętego dla Komisji w 2011 r.

⁽²⁴⁾ Z przyczyn wyjaśnionych w pkt 2.12 i 2.13 wniosek ten nie zawiera oceny jakości danych dotyczących VAT lub DNB, które Komisja otrzymała od państw członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.40. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli były skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości dochodów. Trybunał zwraca jednak uwagę na uchybienia wskazane poniżej:

- a) wyniki kontroli Trybunału w dalszym ciągu wskazują na problemy związane z korzystaniem z kont B (pkt 2.19) oraz wiarygodnością deklaracji opartych na kontach A i B (pkt 2.15 i 2.20). Wykryto również uchybienia w krajowym dozorcze celnym (pkt 2.21). Trybunał stwierdza, że zbadane systemy nadzoru i kontroli państw członkowskich są tylko częściowo skuteczne w zapewnianiu kompletnego i poprawnego rejestrowania TZW;
- b) wciąż istnieją nierozstrzygnięte od dłuższego czasu zastrzeżenia (pkt 2.23). Trybunał zwrócił również uwagę na uchybienia w monitorowaniu przez Komisję stosowania przez państwa członkowskie objętych badaniem dyrektyw VAT (pkt 2.25);
- c) Komisja nie zakończyła jeszcze weryfikacji wykazów DNB obejmujących dane w zakresie DNB państw członkowskich za okres rozpoczynający się od 2002 r. (pkt 2.29) oraz nie zniosła jeszcze pozostałych czterech nierozstrzygniętych zastrzeżeń szczegółowych dotyczących PNB odnoszących się do lat 1995–2001 (pkt 2.27);
- d) wystąpił błąd w ostatecznym wyliczeniu rabatu brytyjskiego za 2006 r. ⁽²⁵⁾ (zob. pkt 2.16). Wykryto uchybienia w wyliczaniu rabatu na kolejne lata (zob. pkt 2.31–2.33). Trybunał stwierdza, że stosowane przez Komisję systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne pod względem zapewniania poprawnego wyliczenia rabatu brytyjskiego;

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.40.

- a) W stosownych przypadkach służby Komisji zażądają od państw członkowskich podjęcia odpowiednich działań w celu naprawienia niedociągnięć wskazanych przez Trybunał. Komisja będzie nadal badać konto B w ramach regularnych inspekcji, aby zminimalizować liczbę tych niedociągnięć. Jak wspomniano w pkt 2.21, ostatnie inspekcje Komisji dotyczące tradycyjnych zasobów własnych dotyczyły głównie kwestii nadzoru celnego w państwach członkowskich, a Komisja będzie nadal monitorować ten nadzór w ramach przyszłych inspekcji.

- b) Komisja aktywnie poszukuje rozstrzygnięcia tych z pozostałych nierozstrzygniętych od dłuższego czasu zastrzeżeń, które nie dotyczą toczących się przed ETS postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

Jeśli chodzi o pakiet VAT, nadal trwa ocena napięciu pozostałych państw członkowskich, którą Komisja planuje zakończyć do września 2011 r. W kwestii dyrektywy VAT dotyczącej zwalczania uchylania się od opodatkowania Komisja po otrzymaniu opóźnionych zgłoszeń od państw członkowskich jest już w stanie sfinalizować pełne monitorowanie jej wdrażania do końca 2011 r. poprzez wystosowanie sprawozdania Komisji dla Rady (zob. pkt 2.25).

- c) Komisja w 2011 r. przedstawi sprawozdania z oceny danych DNB państw członkowskich, tak aby w stosownych przypadkach możliwe było zastąpienie zastrzeżeń ogólnych zastrzeżeniami szczegółowymi. Komisja kontynuuje współpracę z dwoma krajami, w odniesieniu do których nadal występują zastrzeżenia dotyczące PNB za lata 1995–2001, mającą na celu zniesienie tych zastrzeżeń. W wyniku tych starań w 2011 r. zniesiono jedno zastrzeżenie dotyczące Zjednoczonego Królestwa.

- d) Po wykryciu tego błędu przez Trybunał system nadzoru i kontroli został poddany kompleksowemu przeglądowi.

Komisja stwierdza, że metoda obliczania przydzielonych wydatków jest wystarczająco rzetelna do obliczenia udziału Zjednoczonego Królestwa w tych wydatkach. Występowanie niedociągnięć wskazanych przez Trybunał jest wynikiem oceny, zgodnie z którą koszt marginalny poszukiwania dalszych udoskonaleń w obliczeniach nie byłby opłacalny.

⁽²⁵⁾ Ponadto w grudniu 2009 r. Komisja wykryła błąd w swoim wyliczeniu wstępnej szacunkowej kwoty rabatu brytyjskiego za lata 2008 i 2009, powodujący jego zawyżenie o odpowiednio 138 mln euro (2,6 %) i 458 mln euro (13 %). Zob. pkt 2.17 w sprawozdaniu rocznym za 2009 r. Skorygowane kwoty zostały uwzględnione podczas wyliczania uaktualnionych szacunków rabatu brytyjskiego, które nastąpiło w 2010 r. (zanim zostaną obliczone ostateczne kwoty w latach 2012 i 2013).

UWAGI TRYBUNAŁU

- e) można było uniknąć lub przynajmniej zmniejszyć straty poniesione w budżecie w związku z umorzeniem kwot należnych, gdyby Komisja podejmowała aktywniejsze działania (pkt 2.35).

Zalecenia

2.41. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 2.4**. Należy odnotować następujące kwestie:

- w obszarze TZW Komisja dokonała oceny uchybień związanych z uproszczonymi procedurami celnymi dotyczącymi przywozu. Trybunał podtrzymuje swoje stanowisko dotyczące zapisywania na kontach B długów celnych wynikających z zajęcia towarów,
- jeśli chodzi o zasoby własne oparte na DNB, wytyczne dotyczące informowania o istotnych korektach statystycznych nie zawsze są stosowane przez państwa członkowskie, a także nie osiągnięto żadnego postępu w zakresie wdrażania wspólnej polityki korygowania danych w UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- e) Decyzje Komisji dotyczące umorzeń nie były kwestionowane przez Trybunał. Odpowiednie systemy skontrolowane przez Trybunał w związku z umorzeniami dotyczą w przeważającej mierze warunków zarządczych i prawnych sprzed ponad 10 lat. Od tamtego czasu utworzono EuropeAid (w 2001 r.), wprowadzono nowe rozporządzenie finansowe (w 2003 r.), ustanowiono informatyczny wspólny system informacji RELEX (w 2003 r.), a zarządzanie pomocą zewnętrzną zostało przekazane lokalnym delegaturom (w 2004 r.).

2.41.

- Komisja dokonała oceny niedociągnięć dotyczących uproszczonych procedur celnych w ramach rocznego sprawozdania z działalności za 2010 r. Przeprowadziła również inspekcje strategii kontroli celnej we wszystkich państwach członkowskich oraz przygotowała sprawozdanie tematyczne na temat niedociągnięć wykrytych podczas tych inspekcji i podczas kontroli Trybunału. Komisja przedstawiła projekt tego sprawozdania na posiedzeniu ACOR w grudniu 2010 r., natomiast jego ostateczna wersja będzie omawiana na posiedzeniu ACOR w lipcu 2011 r.

Stanowisko Komisji w sprawie zapisywania na kontach B długów celnych wynikających z zajęcia towarów jest odmienne od stanowiska Trybunału Obrachunkowego. Komisja przeanalizowała wyroki ETS w sprawie Elshani (nr sprawy C-459/07) i Dansk Logistik (nr sprawy C-230/08), po czym stwierdziła, że może utrzymać swoje bieżące stanowisko.

Zob. odpowiedź Komisji w załączniku 2.4.

- Jeśli chodzi o zasoby własne oparte na DNB, kwestia korekt jest omówiona w dokumencie GNIC/085, a korekty DNB państw członkowskich są monitorowane poprzez roczne sprawozdania dotyczące jakości w kontekście stosowania rozporządzenia DNB. Jeśli chodzi o wytyczne CMFB⁽¹⁾ dotyczące informowania o istotnych korektach statystycznych, Komisja (Eurostat) będzie nadal podkreślać potrzebę stosowania tych wytycznych przez państwa członkowskie, w szczególności na posiedzeniach Komitetu DNB. Uwzględniając uwagi Trybunału, Komisja kontynuuje rozmowy z państwami członkowskimi w celu wdrożenia wspólnej polityki korygowania danych w UE.

(¹) Komitet ds. Statystyki Walutowej, Finansowej i Bilansu Płatniczego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków przyjętych w odniesieniu do 2010 r. Trybunał zaleca, aby Komisja:

- kontynuowała swoje starania w celu zapewnienia prawidłowego stosowania kont B, dalszego wzmocnienia krajowego dozoru celnego (TZW) oraz tego, aby systemy rachunkowości zapewniały jednoznaczną kompletność i poprawność deklaracji państw członkowskich dotyczących kont A i B,
- przedstawiała Komitetowi DNB sprawozdania z oceny danych DNB państw członkowskich, aby móc zastąpić w 2011 r. wszystkie istniejące zastrzeżenia ogólne zastrzeżeniami szczegółowymi za okres rozpoczynający się w 2002 r.; oceniając DNB państw członkowskich, Komisja powinna wziąć pod uwagę ocenę systemów nadzoru i kontroli krajowych urzędów statystycznych w zakresie kompilacji rachunków narodowych oraz wyraźnie wskazywać zakres przedmiotowy swojej opinii (zasoby własne oparte na DNB).

- Komisja będzie nadal badać konta B oraz systemy rachunkowości w ramach prowadzonych inspekcji, aby zapewnić prawidłowość składanych przez państwa członkowskie deklaracji dotyczących kont A i B. Jak wspomniano w pkt 2.21, ostatnie inspekcje Komisji dotyczące tradycyjnych zasobów własnych były skupione głównie na kontrolach celnych państw członkowskich, natomiast podczas przyszłych inspekcji Komisja będzie nadal weryfikować krajowy nadzór celny oraz działania państw członkowskich zmierzające do jego wzmocnienia.
- Komisja w 2011 r. przedstawi sprawozdania z oceny, tak aby w stosownych przypadkach możliwe było zastąpienie zastrzeżeń ogólnych zastrzeżeniami szczegółowymi. Komisja stwierdza, że stosowane przez nią podejście (kontrola dokumentacji dotyczącej kwestionariuszy DNB, weryfikacja wykazów DNB z wykorzystaniem kwestionariuszy oceny wykazów DNB i dodatkowo weryfikacja bezpośrednia) jest odpowiednie dla zapewnienia ostatecznej oceny DNB państw członkowskich. W tym kontekście systemy nadzoru i kontroli mają charakter organizacyjny i nie zapewniają wyraźnych wskazań odnośnie do wiarygodności rachunków, która zależy głównie od zastosowanych źródeł i metod statystycznych, aczkolwiek systemy nadzoru i kontroli mogą pomóc ograniczyć ryzyko błędów w rachunkach narodowych. Uwzględniając uwagi Trybunału, Komisja będzie nadal podejmować starania w celu opracowania w odniesieniu do tych systemów wytycznych dotyczących kompilacji rachunków narodowych przez państwa członkowskie.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU ZE SPRAWOZDANIEM SPECJALNYM NR 2/2008 DOTYCZĄCYM WIĄŻĄCEJ INFORMACJI TARYFOWEJ

Wstęp

2.42. W 2008 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne nr 2/2008 dotyczące wiążącej informacji taryfowej (WIT) ⁽²⁶⁾. WIT jest decyzją o klasyfikacji taryfowej wydawaną na piśmie przez organy celne państwa członkowskiego na wniosek podmiotu gospodarczego. Jest ona prawnie wiążąca dla wszystkich organów celnych UE w stosunku do jej posiadacza przez okres sześciu lat od daty jej wydania.

2.43. Stwierdzono, że system WIT zasadniczo funkcjonuje dobrze, lecz konieczne jest wprowadzenie usprawnień.

⁽²⁶⁾ Dz.U. C 103 z 24.4.2008, s. 1.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.44. W decyzji o udzieleniu absolutorium za rok 2007 ⁽²⁷⁾ Parlament zwrócił się do Komisji o pilne naprawienie pozostających uchybień i rozwiązanie sporów dotyczących klasyfikacji taryfowej. Z kolei Rada zwróciła się do Komisji o dalsze usprawnianie systemu WIT oraz monitorowanie jego wdrażania i stosowania w państwach członkowskich, podkreślając jednocześnie, że ewentualną odpowiedzialność finansową państw członkowskich należy oceniać z największą ostrożnością ⁽²⁸⁾.

Działania podjęte w związku z zaleceniami

- a) *Zalecenie:* Komisja powinna zmniejszyć opóźnienia związane z rozstrzyganiem kwestii dotyczących niespójnych klasyfikacji taryfowych (pkt 43 i 44 sprawozdania specjalnego nr 2/2008).

Osiągnięty postęp: Liczba pracowników zajmujących się kwestiami WIT została zwiększona, a opóźnienia związane z rozstrzyganiem kwestii dotyczących niespójnych klasyfikacji taryfowych uległy zmniejszeniu.

- b) *Zalecenie:* Komisja powinna ocenić całkowite skutki finansowe wydania błędnej WIT oraz zaktualizować bazę danych Europejskiej Wiążącej Informacji Taryfowej (EBTI-3) (pkt 45 i 46 sprawozdania specjalnego nr 2/2008).

Osiągnięty postęp: Komisja wykazała, iż podejmuje działania w celu pociągnięcia państw członkowskich do odpowiedzialności finansowej za straty powstałe w wyniku wydania błędnej WIT.

Do bazy danych EBTI-3 wprowadzone zostały nowe funkcje w celu zachowania większej zgodności z przepisami. Interfejs użytkownika ogólnie dostępnej bazy danych EBTI-3 jest obecnie tłumaczony na wszystkie języki urzędowe UE (z wyjątkiem maltańskiego i irlandzkiego), a tezaurs jest stopniowo aktualizowany.

- c) *Zalecenie:* Należy wzmocnić prawodawstwo wraz z uzupełniającymi je wytycznymi administracyjnymi Komisji (pkt 47 sprawozdania specjalnego nr 2/2008).

Osiągnięty postęp: Na importera nałożony został obowiązek przedstawienia posiadanej przez niego decyzji WIT wydanej dla towarów ⁽²⁹⁾, ale będzie on miał zastosowanie dopiero po wejściu w życie zmodernizowanego kodeksu celnego. Wprowadzone przepisy mają również na celu poprawę zarządzania „okresami karencji”.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.44.**b)**

Komisja będzie nadal analizować nieprawidłowe stosowanie WIT, które ma negatywny wpływ na tradycyjne zasoby własne i w stosownych przypadkach pociągnie państwa członkowskie do odpowiedzialności finansowej.

⁽²⁷⁾ Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2007, sekcja III – Komisja.

⁽²⁸⁾ 2881. posiedzenie Rady, Luksemburg, 23 i 24 czerwca 2008 r.

⁽²⁹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 450/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny) (Dz.U. L 145 z 4.6.2008, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

- d) *Zalecenie*: Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do korygowania wykrytych uchybień (pkt 48 sprawozdania specjalnego nr 2/2008).

Osiągnięty postęp: Podczas prowadzonych wizyt monitorujących Komisja sprawdzała przypadki nieprzestrzegania wymogów prawnych i wystąpienia uchybień wskazanych przez Trybunał.

Wnioski

2.45. Komisja usprawniła system WIT oraz monitorowała jego wdrażanie i stosowanie w państwach członkowskich. Jednak najważniejsze działania naprawcze będą skuteczne dopiero po wejściu w życie zmodernizowanego kodeksu celnego, a Komisja powinna kontynuować działania zmierzające do skrócenia czasu potrzebnego do rozstrzygnięcia kwestii dotyczących klasyfikacji WIT.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- d) Komisja przeprowadziła pełne monitorowanie państw członkowskich w ramach procedur dotyczących zarządzania WIT. Działania te rozpoczęto w połowie 2007 r. i prowadzone są one nadal w formie działań następczych. Ponadto w 2011 r. Komisja zamierza przeprowadzić pięć kontroli na miejscu TZW dotyczących WIT.

Komisja stale monitoruje postępy państw członkowskich i regularnie odnosi się do niedociągnięć dotyczących stosowania wymogów prawnych.

2.45. Komisja odnotowuje tę kwestię oraz kontynuuje swoje starania w celu przyspieszenia rozwiązania problemów dotyczących klasyfikacji.

ZAŁĄCZNIK 2.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE DOCHODÓW

2010				2009	2008	2007
TZW	VAT/DNB, korekty w ramach tytułu budżetowego 1	Inne dochody	Ogółem			

LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY

Łączna liczba transakcji (z czego):	6	43	6	55	62	60	66
nakazy odzyskania środków	6	43	6	55	62	60	66

WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾

Odsetek badanych transakcji, w których:

Nie wystąpiły błędy	100 %	(6)	100 %	(43)	100 %	(6)	100 %	(55)	95 %	100 %	100 %
Wystąpił co najmniej jeden błąd	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	5 %	0 %	0 %

SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH

Najbardziej prawdopodobny poziom błędów ⁽²⁾	0 %
--	-----

⁽¹⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.⁽²⁾ Jako że nie wystąpił istotny poziom błędów, przedstawiono jedynie najbardziej prawdopodobny poziom błędów.

ZAŁĄCZNIK 2.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE DOCHODÓW

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej (Komisja)			Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w skontrolowanych państwach członkowskich	Ogólna ocena
	Kontrole Komisji w państwach członkowskich	Przeprowadzone przez Komisję kontrole obliczeń/ dokumentacji w odniesieniu do kwot należnych	Zarządzanie przez Komisję zastrzeżeniami/wykonaniem budżetu		
TZW	Skuteczne	Skuteczne	nd.	Częściowo skuteczne	Skuteczne
VAT/DNB	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	nd.	Skuteczne
Rabat brytyjski	nd.	Częściowo skuteczne	nd.	nd.	Częściowo skuteczne
Kwoty umorzone	nd.	Skuteczne	Skuteczne ⁽¹⁾	nd.	Skuteczne
Grzywny i kary	nd.	Skuteczne	nd.	nd.	Skuteczne

nd.: nie dotyczy (nie ma zastosowania lub nie oceniono)

⁽¹⁾ W odniesieniu do kwot umorzonych w roku 2010 Trybunał wykrył uchybienia w zarządzaniu realizowanym przez Komisję w poprzednich latach, które zwiększyły ryzyko, iż należne kwoty nie zostaną odzyskane.

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ogólna ocena	2010	2009	2008	2007
	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne

ZAŁĄCZNIK 2.3

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA W ZAKRESIE DOCHODÓW

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności	
				2010	2009
BUDG	bez zastrzeżeń dotyczących zasobów własnych	nd.	Istotne uchybienie w systemie ujawnione w wyniku kontroli Trybunału w odniesieniu do wiarygodności sprawozdania finansowego w zakresie TZW w Belgii zostało również stwierdzone podczas czynności kontrolnych Komisji. Trybunał uważa, że o takim uchybieniu należało wspomnieć w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu (DG BUDG) (zob. pkt 2.37). Stwierdzony przez Trybunał błąd w dokonany przez Komisję obliczeniu ostatecznej kwoty rabatu brytyjskiego w 2006 r. opisany został w rocznym sprawozdaniu z działalności DG BUDG, w którym przedstawiono wdrożone następnie dodatkowe środki kontroli. Niemniej jednak, uwzględniając własne kryteria istotności przyjęte przez Komisję, Trybunał stwierdza, że zastrzeżenie powinno być zostać przedstawione w oświadczeniu dyrektora generalnego DG BUDG (zob. pkt 2.38)	B	A

nd.: nie dotyczy (nie ma zastosowania)

(*) 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 pod względem prawidłowości.

B: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

C: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności nie zawierają rzetelnej oceny zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z ZALECENIAMI W ZAKRESIE DOCHODÓW

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2009	W swoim sprawozdaniu rocznym za 2009 r. (zob. pkt 2.32) Trybunał zwrócił uwagę na wyniki kontroli uwzględnione w jego sprawozdaniu specjalnym nr 1/2010 na temat uproszczonych procedur celnych dotyczących przewozu oraz stwierdził, że Komisja w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2010 r. będzie musiała wziąć pod uwagę wnioski zawarte w tym sprawozdaniu oraz wyniki monitorowania własnych ustaleń sformułowanych na podstawie prowadzonych przez siebie kontroli uproszczonych procedur oraz strategii kontroli państw członkowskich.	Komisja przyznała, że w państwach członkowskich stwierdzone zostały uchybienia w procedurach kontroli celnej w zakresie procedur uproszczonych. Niemniej jednak, uwzględniając wciąż prowadzone działania kontrolne, zasadniczo pozytywną reakcję państw członkowskich na ustalenia Trybunału oraz ogólnie niewielki wpływ finansowy stwierdzonych błędów, Komisja uznała, że nie ma potrzeby przedstawiać zastrzeżeń w oświadczeniu dyrektora generalnego (dołączanym do rocznego sprawozdania z działalności DG BUDG) w odniesieniu do tej kwestii.	Komisja dokonała oceny niedociągnięć dotyczących uproszczonych procedur celnych w ramach rocznego sprawozdania z działalności za 2010 r. Monitoruje działania podejmowane przez państwa członkowskie w następstwie ustaleń wynikających z jej własnych inspekcji i z kontroli Trybunału. Kilka państw członkowskich informowało już o działaniach naprawczych, jakie podjęły lub aktualnie podejmują w celu zaradzenia wykrytym niedociągnięciom. Działania te będą weryfikowane podczas przyszłych inspekcji. Komisja przeprowadziła również inspekcje strategii kontroli celnej we wszystkich państwach członkowskich oraz przygotowała sprawozdanie tematyczne na temat niedociągnięć wykrytych podczas tych inspekcji i podczas kontroli Trybunału. Projekt tego sprawozdania przedstawiła na posiedzeniu ACOR w grudniu 2010 r. Państwom członkowskim dano czas na przekazanie swoich uwag na temat tego projektu, a ostateczna wersja sprawozdania uwzględniającego te uwagi będzie omawiana na posiedzeniu ACOR w lipcu 2011 r.	Trybunał uwzględni ocenę Komisji i przeprowadza własną analizę oraz podejmuje działania następcze w związku z własnym sprawozdaniem specjalnym w sprawie uproszczonych procedur celnych dotyczących przywozu.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2009	W swoim sprawozdaniu rocznym za rok 2009 (pkt 2.22) Trybunał stwierdził, że długi wynikające z zajęcia towarów już po minięciu przez towary pierwszego urzędu celnego położonego na obszarze Wspólnoty powinny być zapisane na kontach B. Komisja nie podzieliła tego stanowiska, które było zgodne z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości z kwietnia 2009 r. (sprawa nr C-459/07).	Komisja przeanalizowała wydane niedawno przez Trybunał Sprawiedliwości orzeczenie (w kwietniu 2010 r.) dotyczące podobnej kwestii (sprawa nr C-230/08).	Stanowisko Komisji w sprawie zapisywania na kontach B długów celnych wynikających z zajęcia towarów jest odmienne od stanowiska Trybunału Obrachunkowego. Stanowisko Komisji oparte jest na art. 867a rozporządzenia (EWG) nr 2454/93 ustanawiającego przepisy wykonawcze do unijnego kodeksu celnego, zgodnie z którym towary zajęte i skonfiskowane uznaje się za objęte procedurą składu celnego zgodnie z art. 98 kodeksu celnego. W przypadku towarów objętych tą procedurą powstanie długu celnego uznaje się za zawieszone, a zatem nie należy dokonywać zapisu na kontach. Komisja przeanalizowała wyroki ETS w sprawie Elshani (nr sprawy C-459/07) i Dansk Logistik (nr sprawy C-230/08), po czym stwierdziła, że może utrzymać swoje bieżące stanowisko.	Trybunał Obrachunkowy podtrzymuje swoje stanowisko dotyczące zapisywania na kontach B długów celnych wynikających z zajęcia towarów. Stanowisko to potwierdzone zostało dwoma orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości.
	W swoim sprawozdaniu rocznym za rok 2009 (pkt 2.27) Trybunał poinformował, że Komisja (w swoim sprawozdaniu ze stycznia 2010 r. na temat greckiego deficytu budżetowego i statystyk długu publicznego dla Rady (Ecofin)) podważyła jakość statystyk makroekonomicznych Grecji, w tym statystyk dotyczących rachunków narodowych, a także że Komisja i Rada zgłosiły wątpliwości dotyczące skuteczności systemów nadzoru i kontroli w krajowym urzędzie statystycznym Grecji, który przygotowuje także dane DNB do celów obliczania zasobów własnych.	Przeprowadzona przez Komisję szczegółowa analiza potencjalnego wpływu kwestii, które wynikają z weryfikacji tego deficytu i długu publicznego, na dane dotyczące Grecji, nie wykazała znaczącego wpływu na poziom PKB/DNB. Czynności weryfikacyjne podjęte w 2010 r. przez Komisję (Eurostat) w odniesieniu do danych budżetowych Grecji w następstwie ujawnienia uchybień w sprawozdaniu Komisji ze stycznia 2010 r., wykazały wpływ między 0,5 % a 0,9 % na poziom PKB Grecji.	Odpowiedź Komisji z wiosny 2010 r. na uwagi Trybunału, wystosowana w momencie sporządzania sprawozdania rocznego Trybunału za 2009 r., dotyczyła ustaleń zawartych w sprawozdaniu ze stycznia 2010 r., które nie odnosiły się do kwestii zmiany klasyfikacji spółek publicznych. Wspomniany przez Trybunał wpływ na PKB wynika ze zmiany klasyfikacji spółek publicznych, która wynika z działań ukończonych w listopadzie 2010 r. W związku z tym nie ma potrzeby ponownego rozważenia odpowiedzi Komisji na uwagę zawartą w rocznym sprawozdaniu Trybunału za rok budżetowy 2009. Korekty dotyczące danych państw członkowskich za wcześniejsze lata są monitorowane przez Komisję w kolejnych latach zgodnie z ugruntowanymi procedurami monitorowania DNB.	Dokonana przez Komisję ocena wpływu na PKB/DNB uchybień związanych z greckim deficytem budżetowym i statystykami długu publicznego powinna uwzględnić wyniki prac Komisji zakończonych w listopadzie 2010 r.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2009	W swoim sprawozdaniu rocznym za 2006 r. Trybunał zgłosił uwagi do korekty wprowadzonej do DNB Grecji (pkt 4.24–4.26) i w pkt 4.32 zalecił, aby Komisja: a) ustaliła zasady informowania o zmianach DNB, tak aby Komisja i Komitet DNB były uprzedzane o istotnych zmianach; b) wdrożyła skoordynowaną politykę rewizji danych dotyczących rachunków narodowych, w tym wymóg ich regularnej analizy porównawczej; c) dopilnowała, aby wnioski z kontroli greckiego wykazu udostępniono odpowiednio wcześniej, co pozwoli wprowadzić skorygowane dane do rachunków za rok budżetowy 2007. W sprawozdaniach za 2007, 2008 i 2009 r. Trybunał śledził postępy osiągane w odniesieniu do tych kwestii odpowiednio w załączniku 4.2 (2007, 2008) i załączniku 2.4 (2009).	a) Cztery państwa członkowskie przedstawiły znaczne korekty w ich kwestionariuszach DNB i sprawozdaniach na temat jakości. W jednym przypadku (Finlandia) nie przesłano uprzedniego powiadomienia o korekcie. b) Podczas spotkania Komitetu ds. Statystyki Walutowej, Finansowej i Bilansu Płatniczego (CMFB) w styczniu 2010 r. podjęto decyzję, że Komisja (Eurostat) i Europejski Bank Centralny powinny przeprowadzić jesienią 2010 r. ocenę wpływu „polityki korygowania danych w rachunkach narodowych i bilansie płatniczym” oraz przedstawić wyniki ankiety związanej z tym badaniem na posiedzeniu CMFB w styczniu 2011 r. Jednak z uwagi na finalizację prac nad nowym projektem ESA (Europejski System Rachunków) i realizację innych zadań podjęto decyzję o przesunięciu terminu przeprowadzenia ankiety na pierwszą połowę 2011 r. i przedstawieniu wyników oceny wpływu na posiedzeniu CMFB w lipcu 2011 r. c) Komisja (Eurostat) kontynuuje współpracę z krajowym urzędem statystycznym Grecji, aby móc znieść jedyne pozostałe zastrzeżenie dotyczące PKB w odniesieniu do okresu 1995–2001.	a) Komisja stale przypomina państwom członkowskim o konieczności stosowania wytycznych, zwłaszcza podczas posiedzeń Komitetu DNB i w kontaktach dwustronnych. Wprowadzie w przypadku Finlandii pełne informacje były przekazywane z wyprzedzeniem podczas posiedzeń Komitetu DNB i podczas wizyty w Finlandii dotyczącej DNB, lecz Komisja będzie nadal monitorować tę kwestię i podkreślać znaczenie przestrzegania przez państwa członkowskie procedury ustanowionej przez CMFB. b) Brak uwag. c) Komisja (Eurostat) kontynuuje współpracę z władzami greckimi, aby doprowadzić do zniesienia jedyne pozostałego zastrzeżenia dotyczącego PNB za lata 1995–2001.	a) Komisja powinna podjąć odpowiednie działania, aby dopilnować regularnego stosowania wytycznych dotyczących informowania o istotnych korektach statystycznych (opracowanych przez CMFB) przez państwa członkowskie. b) Trybunał zauważa, że Komisja (Eurostat) nie dokonała żadnych postępów w 2010 r. w odniesieniu do wdrażania wspólnej polityki korygowania danych w Unii Europejskiej. c) Zob. pkt 2.26, 2.27 i 2.29.

ZAŁĄCZNIK 2.5

OBLICZENIE RABATU BRYTYJSKIEGO ZA 2006 R. I LATA KOLEJNE

1. Uzgodnienia dotyczące obliczania rabatu brytyjskiego w odniesieniu do 2006 r. zostały zawarte w wydanej w 2000 r. decyzji w sprawie zasobów własnych ⁽¹⁾ oraz w dokumencie roboczym Komisji popartym przez Radę podczas przyjmowania decyzji w sprawie zasobów własnych ⁽²⁾.
2. Obliczenie kwoty rabatu brytyjskiego składa się z kilku etapów.
3. Pierwszy etap polega na:
 - a) obliczeniu różnicy między:
 - procentowym udziałem Zjednoczonego Królestwa w sumie nieograniczonych podstaw ⁽³⁾ VAT, a
 - procentowym udziałem Zjednoczonego Królestwa w sumie wydatków na rzecz państw członkowskich;
 - b) pomnożeniu tak obliczonej w lit. a) różnicy przez sumę wydatków na rzecz państw członkowskich;
 - c) pomnożeniu wyniku uzyskanego w lit. b) przez 0,66.
4. „Nieograniczone podstawy VAT” stanowiły podstawę zasobów własnych opartych na VAT stosowaną w chwili wprowadzenia rabatu brytyjskiego.
5. „Wydatki na rzecz państw członkowskich” są wydatkami z budżetu Unii, które mogą być przydzielone odbiorcom w państwach członkowskich. Zatem wykluczają one wydatki dokonywane poza Unią Europejską oraz wydatki, których nie można przydzielić lub zidentyfikować. Kwota odpowiadająca wydatkom przedakcesyjnym w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 r., jest odliczana od sumy wydatków na rzecz państw członkowskich.
6. Drugi etap wyliczania rabatu polega na wyliczeniu „korzyści dla Zjednoczonego Królestwa” wynikających ze zmian w zasobach własnych opartych na VAT dokonanych od czasu wprowadzenia rabatu brytyjskiego (obniżenie stawki dla naliczania zasobów własnych opartych na VAT, „ograniczenie” podstaw wymiaru VAT do 50 % dochodu narodowego brutto państwa członkowskiego (DNB)) oraz z wprowadzenia czwartego zasobu własnego opartego na DNB.
7. Istotny szczegół związany z wyliczaniem rabatu brytyjskiego, ważny w kontekście krytyki zawartej w pkt 2.16, dotyczy obliczenia jednolitej stawki dla zasobów własnych opartych na VAT, stosowanej w 2006 r. Polega on na odjęciu od „maksymalnej stawki poboru zasobów” VAT (0,50 % w 2006 r.) „stawki zamrożonej”, która jako taka powiązana jest z wielkością rabatu brytyjskiego. Błąd wskazany w pkt 2.16 wynika z dodania przez Komisję „stawki zamrożonej” do „maksymalnej stawki poboru zasobów” zamiast jej odjęcia.
8. Kolejna korekta w rabacie polega na odjęciu „nadzwyczajnych zysków” w zakresie TZW. Państwa członkowskie zatrzymują 25 % dochodów w TZW; gdy rabat brytyjski został wprowadzony, poziom zatrzymania wynosił 10 %. Rabat zostaje zmniejszony w zakresie, w jakim zmniejszają się wpłaty Zjednoczonego Królestwa z zasobów własnych.
9. Uzgodnienia dotyczące obliczania rabatu brytyjskiego w latach następujących po 2006 r. zostały zawarte w wydanej w 2007 r. decyzji w sprawie zasobów własnych ⁽⁴⁾ oraz w nowym dokumencie roboczym Komisji popartym przez Radę ⁽⁵⁾. Uzgodnienia dotyczące okresu po 2006 r. różnią się w niektórych aspektach od uzgodnień obowiązujących dla rabatu na 2006 r.

⁽¹⁾ Decyzja Rady 2000/597/WE, Euratom z dnia 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 253 z 7.10.2000, s. 42).

⁽²⁾ Dokument roboczy Komisji w sprawie obliczania, finansowania, płatności i zapisywania w budżecie korekty nierównowagi budżetowej zgodnie z art. 4 i 5 decyzji 2000/597/WE (ref. 10646/00, addendum 2 do noty do punktu I/A z dnia 21 września 2000 r. przedstawione przez Sekretariat Generalny Rady Komitetowi Stałych Przedstawicieli/Radzie, przyjęcie decyzji Rady 2000/597/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych UE).

⁽³⁾ Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. c) decyzji 2000/597/WE podstawa naliczania VAT brana pod uwagę w odniesieniu do zasobów własnych nie powinna przekraczać 50 % PNB (do 2001 r.) / DNB (od 2002 r.).

⁽⁴⁾ Zob. decyzja 2007/436/WE, Euratom.

⁽⁵⁾ Dokument roboczy Komisji w sprawie obliczania, finansowania, płatności i zapisywania w budżecie korekty nierównowagi budżetowej na rzecz Zjednoczonego Królestwa (ref. 9851/07, addendum 2 do noty do punktu I/A z dnia 23 maja 2007 r. przedstawione przez Sekretariat Generalny Rady Komitetowi Stałych Przedstawicieli/Radzie, przyjęcie decyzji Rady 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych UE).

10. W odniesieniu do wydatków na rzecz państw członkowskich, których ogólne zasady pozostają niezmienione (w porównaniu z wydaną w 2000 r. decyzją w sprawie zasobów własnych), należy w szczególności zwrócić uwagę na dwie kwestie w kontekście krytyki wyrażonej w pkt 2.31–2.33:
- a) dokument roboczy Komisji przewiduje, że w przypadku gdy Komisja wie, że dany odbiorca jest pośrednikiem, płatności należy przydzielać, jeśli tylko to możliwe, na rzecz państwa członkowskiego (państw członkowskich), w którym siedzibę (miejsce zamieszkania) ma beneficjent końcowy (beneficjenci końcowi), stosownie do jego (ich) udziałów w tych płatnościach;
 - b) do wyliczania rabatu brytyjskiego Komisja stosuje koncepcję wydatków odpowiadających „faktycznym płatnościom” powiązanych z danym rokiem, dokonanych ze środków budżetowych na ten rok lub zrealizowanym w formie przeniesień niewykorzystanych środków na następny rok budżetowy.
11. Z punktów 2.31–2.33 wynika, że Komisja nie podjęła odpowiednich działań, aby przy wyliczaniu rabatu uwzględnić sumę wydatków na rzecz państw członkowskich lub aby przydzielać płatności we wszystkich możliwych przypadkach.

ROZDZIAŁ 3

Rolnictwo i zasoby naturalne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	3.1–3.16
Szczegółowa charakterystyka grupy polityk	3.2–3.15
Zakres kontroli i podejście kontrolne	3.16
Prawidłowość transakcji	3.17–3.22
Skuteczność systemów	3.23–3.51
Obszar polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”	3.23–3.48
Systemy związane z prawidłowością transakcji	3.23–3.41
Systemy odzyskiwania środków i korekt finansowych	3.42–3.48
Obszary polityki: „Środowisko”, „Rybołówstwo i gospodarka morska” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów”	3.49–3.51
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	3.52–3.54
Wnioski i zalecenia	3.55–3.60
Wnioski	3.55–3.56
Zalecenia	3.57–3.60

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

3.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę dotyczącą grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne”, która obejmuje następujące obszary polityki: 05 – „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”, 07 – „Środowisko”, 11 – „Rybołówstwo i gospodarka morską” oraz 17 – „Ochrona zdrowia i konsumentów”. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2010 r. przedstawiono w **tabeli 3.1**.

Tabela 3.1 – Rolnictwo i zasoby naturalne – najważniejsze informacje za 2010 r.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
5	Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	Wydatki administracyjne	131	Bezpośrednie scentralizowane
		Interwencje na rynkach rolnych	4 314	Dzielone
		Pomoc bezpośrednia	39 676	Dzielone
		Rozwój obszarów wiejskich	11 483	Dzielone
		Środki przedakcesyjne	14	Zdecentralizowane
		Inne	(7)	Dzielone
		55 611		
7	Środowisko	Wydatki administracyjne	91	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	267	Bezpośrednie scentralizowane/Pośrednie scentralizowane
		358		
11	Gospodarka morska i rybołówstwo	Wydatki administracyjne	40	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	616	Scentralizowane/Dzielone
		656		
17	Ochrona zdrowia i konsumentów	Wydatki administracyjne	112	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	478	Bezpośrednie scentralizowane/Pośrednie scentralizowane
		590		
		Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾	374	
		Wydatki operacyjne ogółem	56 841	
		w tym: — zaliczki	851	
		— płatności okresowe/końcowe	55 990	
		Płatności za rok ogółem	57 215	
Zobowiązania za rok ogółem			60 992	

(¹) Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 7.

Źródło: Sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2010.

UWAGI TRYBUNAŁU

Szczegółowa charakterystyka grupy polityk**Obszar polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”**

3.2. Cele ⁽¹⁾ wspólnej polityki rolnej są określone w Traktacie jako: zwiększenie wydajności rolnictwa i zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacja rynków, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw oraz zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

3.3. Wydatki na wspólną politykę rolną są finansowane z budżetu UE głównie za pomocą dwóch funduszy ⁽²⁾: Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), przeznaczanego w całości na finansowanie środków rynkowych i pomocy bezpośredniej UE ⁽³⁾, oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), przeznaczanego w różnym stopniu na finansowanie programów rozwoju obszarów wiejskich.

3.4. Główne działania finansowane z EFRG (43 990 mln euro) to:

- *pomoc bezpośrednia* – „system płatności jednolitych” (SPJ). Płatności w ramach SPJ są oparte na „uprawnieniach do płatności” ⁽⁴⁾; każde z tych uprawnień jest aktywowane wraz z zadeklarowaniem przez rolnika jednego hektara gruntów kwalifikowalnych. W 2010 r. wydatki w ramach systemu SPJ wyniosły 29 070 mln euro (73 % pomocy bezpośredniej),
- *system pomocy bezpośredniej „system jednolitej płatności obszarowej” (JPO)*: dotyczy on wypłaty jednolitych kwot na jeden kwalifikujący się hektar gruntów rolnych i jest obecnie stosowany w dziesięciu nowych państwach członkowskich ⁽⁵⁾, a w 2010 r. wydatki w jego ramach wyniosły 4 460 mln euro (11 % pomocy bezpośredniej),
- *inne systemy pomocy bezpośredniej „płatności bezpośrednie powiązane z wielkością produkcji”* związane z określonymi rodzajami produkcji rolnej. W 2010 r. wydatki w ramach tych systemów wyniosły 6 146 mln euro (16 % pomocy bezpośredniej),

⁽¹⁾ Art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Z wyjątkiem pewnych działań, takich jak działania promocyjne i program „Owoce w szkole”, które podlegają współfinansowaniu.

⁽⁴⁾ Liczba i wartość uprawnień do płatności każdego rolnika zostały obliczone przez władze krajowe zgodnie z jednym z modeli przewidzianych w przepisach UE. 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.

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

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

— *działania interwencyjne na rynkach rolnych* – podstawowe działania to: składowanie interwencyjne i refundacje wywozowe (oba te działania tracą w ostatnich latach na znaczeniu), a także inne działania, takie jak programy wspierania sektora winiarskiego, programy w zakresie owoców, warzyw i żywności (w łącznej kwocie 4 314 mln euro w 2010 r.).

3.5. Z EFRROW współfinansowane są wydatki na rozwój obszarów wiejskich, które obejmują wiele działań, takich jak programy rolności środowiskowe, wyrównania za gospodarowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach, inwestycje w gospodarstwach rolnych oraz inwestycje infrastrukturalne na obszarach wiejskich (11 497 mln euro) ⁽⁶⁾.

3.6. W ramach wszystkich systemów pomocy bezpośredniej EFRG ⁽⁷⁾ oraz niektórych systemów pomocy EFRROW beneficjenci pomocy UE są prawnie zobowiązani do spełnienia wymogów zasady wzajemnej zgodności, które odnoszą się do ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt (podstawowe wymogi w zakresie zarządzania) oraz do utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) ⁽⁸⁾. Przepisy UE stanowią, że w przypadku nieprzestrzegania tych wymogów stosuje się obniżki lub wyłączenia ⁽⁹⁾ w odniesieniu do całkowitej kwoty dopłat bezpośrednich, przyznanej danemu rolnikowi w wyniku rozpatrzenia wniosku pomocowego złożonego przez niego w roku kalendarzowym, w którym dokonano ustalenia.

3.7. Do otrzymania pomocy obszarowej UE kwalifikują się wyłącznie rolnicy. Rolnik jest zdefiniowany jako osoba fizyczna lub prawna prowadząca działalność rolniczą, która 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 ⁽¹⁰⁾. Minimalnym warunkiem kwalifikowalności wnioskodawcy do otrzymania pomocy jest utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

3.6. Obniżki i wyłączenia stosuje się wyłącznie, jeśli nieprzestrzeganie wymogów wynika z działania lub zaniechania, które można przypisać bezpośrednio rolnikom i wyłącznie w przypadku, jeśli ma ono poważniejszy charakter.

⁽⁶⁾ Kwota ta obejmuje wydatki odnoszące się do poprzedniego okresu programowania i instrumentów przedakcesyjnych.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16).

⁽⁸⁾ Mimo iż standardy utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o których mowa w załączniku III do rozporządzenia (WE) nr 73/2009, mają zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, wymogi podstawowe w zakresie zarządzania, o których mowa w załączniku II do tegoż rozporządzenia, obowiązują jedynie w UE-15. Dla krajów UE-10 wymogi te są wprowadzane w latach 2009–2013, a w krajach UE-2 – między 2012 a 2014 r.

⁽⁹⁾ Zgodnie z art. 66 i 67 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 (Dz.U. L 141 z 30.4.2004, s. 18) poziom obniżki wynikającej z nieprzestrzegania wymogów utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska lub podstawowych wymogów w zakresie zarządzania waha się między 1 % a 5 % w przypadku zaniedbania i może prowadzić do całkowitego wyłączenia z systemu pomocy w przypadku celowej niezgodności.

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 1 i art. 2 lit. a) i c) rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.8. Wydatki w ramach obu funduszy są realizowane przez około 80 ⁽¹¹⁾ krajowych lub regionalnych agencji płatniczych w 27 państwach członkowskich. Za dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów odpowiadają agencje płatnicze, które przedtem muszą upewnić się co do kwalifikowalności wniosków o pomoc, bądź bezpośrednio, bądź za pomocą oddelegowanych organów. Rozliczenia i dokumentacja płatności agencji płatniczych są badane przez niezależne organy kontroli (jednostki certyfikujące), które składają sprawozdanie Komisji w lutym następnego roku.

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

3.9. Polityka UE w zakresie *ochrony środowiska* ma przyczynić się do ochrony i poprawy środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, także na szczeblu międzynarodowym. Instrument finansowy na rzecz środowiska (LIFE) ⁽¹²⁾ jest najważniejszym instrumentem finansowania (wydatki w kwocie 205 mln euro w 2010 r.) i obejmuje wkład UE w projekty prowadzone w państwach członkowskich na rzecz przyrody i różnorodności biologicznej, jak również polityki środowiskowej, zarządzania, informacji i komunikacji w tym obszarze.

3.10. Europejski Fundusz Rybacki ⁽¹³⁾ (EFF) jest głównym instrumentem (wydatki ⁽¹⁴⁾ w kwocie 395 mln euro w 2010 r.) w obszarze polityki „Rybołówstwo i gospodarka morska”. W wyznaczonej dla niej dziedzinie wspólna polityka rybołówstwa zakłada te same cele co wspólna polityka rolna (zob. pkt 3.2).

3.11. W obszarze „Ochrona zdrowia i konsumentów” UE przyczynia się z jednej strony do ochrony zdrowia ludzkiego, zwierząt i roślin, a z drugiej strony – do ochrony dobra konsumentów (wydatki w kwocie 478 mln euro w 2010 r.).

Zaliczki i płatności okresowe/końcowe

3.12. W przypadku EFRG wydatki stanowią głównie dokonywane przez UE zwroty (płatności okresowe/końcowe) dotacji wypłacanych rolnikom i innym beneficjentom przez dane państwo członkowskie.

3.13. W 2010 r. wszystkie płatności w ramach EFFROW dotyczyły zaliczek i płatności okresowych. W przypadku EFF dokonano tylko płatności okresowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.8. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 oprócz sprawozdań finansowych, jednostki certyfikujące corocznie kontrolują również wewnętrzne procedury kontrolne agencji płatniczych.

⁽¹¹⁾ Liczba agencji płatniczych: 82 na początku roku budżetowego 2010, 81 na koniec roku budżetowego 2010 (źródło: roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI, s. 32).

⁽¹²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 149 z 9.6.2007, s. 1).

⁽¹³⁾ Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR) został zastąpiony EFF w bieżącym okresie programowania (2007–2013) – rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 (Dz.U. L 223 z 15.8.2006, s. 1).

⁽¹⁴⁾ Kwota ta obejmuje wydatki odnoszące się do poprzednich okresów programowania, w szczególności związane z IFOR.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.14. Płatności w obszarze „Ochrona zdrowia i konsumentów” nie obejmują zaliczek, a państwa członkowskie otrzymują zwrot kosztów na podstawie zadeklarowanych wydatków. W obszarze „Środowiska” przewiduje się prefinansowanie w wysokości do 40 % wkładu UE w projekt LIFE, zgodnie z umową o dotację.

Znaczne ograniczenie środków na płatności – EFRROW

3.15. W obszarze EFRROW środki na płatności zostały zmniejszone o 1 160 mln euro (około 9 % początkowych środków na płatności) na koniec 2010 r.⁽¹⁵⁾, głównie na skutek spowolnienia w wydatkowaniu środków przez państwa członkowskie spowodowanego trudnościami w zapewnianiu krajowej części finansowania w obecnej sytuacji gospodarczej.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

3.16. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” należy odnotować następujące kwestie:

- badaniu poddano próbę 238 płatności, w tym 146 płatności w ramach EFRG, 80 płatności w ramach EFRROW oraz 12 płatności w obszarach „Środowisko”, „Rybołówstwo i gospodarka morską” i „Ochrona zdrowia i konsumentów”; wszystkie płatności były płatnościami okresowymi i końcowymi,
- ocena systemów obejmowała w przypadku EFRG kontrole systemów IACS, dobranych poprzez połączenie kryteriów istotności, ryzyka i losowości (próbkiwanie według jednostek pieniężnych – MUS), w pięciu agencjach płatniczych w trzech państwach członkowskich stosujących SPJ: w Niemczech (Saksonia i Dolna Saksonia), Hiszpanii (Kastylija-La Mancha i Estremadura) i Zjednoczonym Królestwie (Walia), a w jednym państwie członkowskim (Francja) zbadano system kontroli dotyczący restrukturyzacji sektora cukru. W przypadku obszaru „Rozwój obszarów wiejskich” Trybunał losowo dobrał i zbadał system nadzoru i kontroli w Niemczech (Meklemburgia-Pomorze Przednie), Zjednoczonym Królestwie (Szkocja), Rumunii, Polsce, Portugalii, we Włoszech (Toskania), na Łotwie i we Francji. W przypadku obszaru „Środowisko” Trybunał zbadał system kontroli wewnętrznej DG ENV,
- w przypadku trzech agencji płatniczych (w Grecji, Bułgarii i Rumunii) podjęto działania następcze w związku z uchybieniami dotyczącymi systemu identyfikacji działek rolnych oraz przeprowadzono kontrole na miejscu udokumentowane w ramach DAS za 2008 i 2009 r.,

⁽¹⁵⁾ Środki te przeznaczono na inne programy z zastosowaniem zbiorczego przesunięcia środków.

UWAGI TRYBUNAŁU

- oprócz kontroli wyżej wymienionych płatności i systemów w przypadku Niderlandów i Republiki Czeskiej przeprowadzono skoordynowane kontrole wraz z niderlandzkimi i czeskimi najwyższymi organami kontroli. W Niderlandach badaniu poddano dodatkową próbę 55 płatności, w tym 53 płatności dokonane w związku z działaniami EFRG i dwie związane z wydatkami na rozwój obszarów wiejskich, oraz przeprowadzono ocenę odpowiednich systemów nadzoru i kontroli. W Republice Czeskiej badaniu poddano 30 płatności związanych z czterema działaniami w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich oraz przeprowadzono ocenę odpowiednich systemów nadzoru i kontroli. Wyniki badania dodatkowych prób uwzględniono przy wyliczaniu poziomu błędu ⁽¹⁶⁾,
- jeżeli chodzi o zasadę wzajemnej zgodności, Trybunał ograniczył swoje badanie do przestrzegania wymogów w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (minimalna pokrywa glebowa, przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądanego roślinności na użytki rolne), co do których można uzyskać dowody i wyciągnąć wnioski w trakcie wizyty kontrolnej. Niektóre podstawowe wymogi w zakresie zarządzania (identyfikacja i rejestracja zwierząt) były badane w odniesieniu do płatności EFRROW. Ponadto w kontekście kontroli systemowych Trybunał poddał analizie realizację standardów w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na szczeblu krajowym oraz systemy kontroli stosowane przez państwa członkowskie. Wykryte niezgodności nie są obecnie brane pod uwagę przy obliczaniu poziomu błędu,
- przegląd oświadczeń kierownictwa Komisji uwzględniał roczne sprawozdania z działalności DG AGRI, DG CLIMA, DG ENV, DG MARE i DG SANCO,
- ponadto, aby ocenić podstawy wydawania przez Komisję decyzji dotyczących finansowego rozliczenia rachunków, Trybunał dokonał przeglądu 61 poświadczeń wydanych przez jednostki certyfikujące oraz ich sprawozdania dotyczące 56 agencji płatniczych.

⁽¹⁶⁾ Dokonując oszacowania błędu, Trybunał zważył wyniki niderlandzkich i czeskich prób transakcji, aby odzwierciedlić wydatki w ramach WPR, które zostały dokonane odpowiednio w Niderlandach i Republice Czeskiej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

3.17. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 3.1**. Na podstawie badania próby transakcji Trybunał stwierdził, iż 37 % z nich zawiera błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynikający z badania transakcji wynosi 2,3 % ⁽¹⁷⁾. Ponadto Trybunał wykrył nieprawidłowe zaliczki wypłacone państwom członkowskim w wysokości 401 mln euro (co odpowiada 0,7 % wszystkich płatności za rok), wypłacone przez Komisję (zob. pkt 3.22) ⁽¹⁸⁾.

3.18. Kontrola Trybunału potwierdziła wyniki z lat poprzednich – częstość i skutki błędów w płatnościach nie rozkładają się równomiernie między wszystkie obszary polityki. Trybunał odnotowuje, że wydatki na rozwój obszarów wiejskich są najbardziej narażone na błędy. W płatnościach bezpośrednich objętych IACS natomiast nie stwierdzono istotnego poziomu błędu.

3.19. W przypadku EFRG w zbadanej próbie 146 transakcji 39 (27 %) zawierało błędy. Wśród tych transakcji w 29 (74 %) przypadkach stwierdzono błędy kwantyfikowalne. W przypadku wydatków na „Rozwój obszarów wiejskich” w próbie 80 transakcji 40 (50 %) zawierało błędy. Wśród tych transakcji w 21 (52 %) przypadkach stwierdzono błędy kwantyfikowalne. W przypadku obszarów „Środowisko”, „Rybołówstwo i gospodarka morska” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów” w zbadanej próbie 12 transakcji osiem (67 %) zawierało błędy. Z tych transakcji w czterech (50 %) przypadkach stwierdzono błędy kwantyfikowalne.

3.20. W 2010 r. wśród transakcji zawierających błędy w 54 (62 %) przypadkach stwierdzono błędy kwantyfikowalne dotyczące kwalifikowalności, a w większości dokładności (97 % w EFRG i 52 % w EFRROW), głównie spowodowane zawiązaniem deklarowanych powierzchni kwalifikowalnych.

3.21. Przykłady błędów kwalifikowalności stwierdzonych przez Trybunał przedstawiono poniżej (zob. przykład 3.1):

⁽¹⁷⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby statystycznej. Podana liczba jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błędu). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 0,8 % a 3,8 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

⁽¹⁸⁾ Zgodnie z obecnym podejściem Trybunału zaliczki te nie wchodziły w zakres dobrej próby populacji. Chociaż płatności te są nieprawidłowe, nie mają one wpływu na to, czy końcowym beneficjentom wypłaca się prawidłowe kwoty.

3.17. Wnioski Trybunału dotyczące obszaru polityki „Rolnictwo i zasoby naturalne” potwierdzają pozytywną tendencję, że w ostatnich latach najbardziej prawdopodobny poziom błędu zbliża się do progu istotności wynoszącego 2 %. Komisja pragnie również zauważyć, że w przypadku wydatków EFRG, które w 2010 r. stanowiły 77 % wydatków całkowitych tego rozdziału, najbardziej prawdopodobny poziom błędu jest znacznie poniżej progu istotności. W przypadku płatności bezpośrednich objętych systemem IACS poziom ten jest nawet niższy.

Ponadto ryzyko dla budżetu UE jest odpowiednio zabezpieczone poprzez procedurę rozliczania zgodności.

Zaliczki w wysokości 401 mln EUR nie stanowią nieprawidłowych płatności na rzecz beneficjentów końcowych. Ponadto prowadzony jest obecnie proces odzyskania powyższych kwot, który powinien zakończyć się pod koniec 2011 r.

3.18. Komisja podziela opinię Trybunału, że niektóre obszary wydatków na rozwój obszarów wiejskich są bardziej narażone na błędy. Komisja uważa jednak, że systemy nadzoru i kontroli są stale usprawniane. Komisja uważa więc, że w rezultacie poziom błędu zmniejsza się w tych obszarach.

3.19. Komisja odnotowuje, że większość błędów kwantyfikowalnych to stosunkowo mało istotne pod względem finansowym błędy, które dotyczą głównie drobnych różnic przy ponownym pomiarze działek przeprowadzonym przez Trybunał (zob. pkt 3.20).

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład 3.1

Przykład błędu kwalifikowalności w przypadku EFRG

Na rzecz władz krajowych państwa członkowskiego dokonano płatności w kwocie 4,3 mln euro za 1 965 ton masła objętego interwencją⁽¹⁹⁾, dostarczonego jako forma płatności (towar wymienny) dla zwycięskich oferentów⁽²⁰⁾ w drugim państwie członkowskim w ramach programu pomocy żywnościowej UE dla osób najbardziej potrzebujących. W zamian za masło zwycięscy oferenci (podmioty gospodarcze) mieli dostarczyć różne rodzaje sera i innych przetworów mlecznych dla osób najbardziej potrzebujących.

Obowiązujące przepisy UE⁽²¹⁾ stanowią, że podmiot gospodarczy nie może wprowadzić masła do obrotu w państwie członkowskim, w którym zostało ono objęte interwencją, lecz przewieźć produkt do drugiego państwa członkowskiego: celem tego wymogu jest zapobieganie temu, aby masło wracało do państwa członkowskiego, w którym zostało zakupione w ramach interwencji do celów zarządzania rynkiem⁽²²⁾. Masło objęte interwencją przewieziono do granicy drugiego państwa członkowskiego⁽²³⁾, gdzie dokonano formalności związanych z dokumentami kontrolnymi UE. Większość masła nie została jednak wyładowana, lecz natychmiast przewieziona z powrotem do pierwszego państwa członkowskiego, w którym zostało ono wystawione na sprzedaż na rynku krajowym, co stanowi obejście przepisów UE⁽²⁴⁾.

Przykład błędu dokładności w przypadku EFRG

Trybunał ustalił, że na rzecz około 12 500 indywidualnych beneficjentów dokonano płatności SPJ na podstawie nieaktualnego systemu identyfikacji działek rolnych, czego skutkiem było zawyżenie płatności o 11 mln euro. Wbrew przepisom UE władze krajowe postanowiły obciążyć tą kwotą budżet krajowy, zamiast odzyskać zawyżone płatności od rolników, przez co przyznały niezatwierdzoną pomoc państwa. Poszczególne płatności dla rolników są zawyżone, a zatem nieprawidłowe.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 3.1

Przykład błędu kwalifikowalności w przypadku EFRG

Komisja uważa, że cel tego programu, tzn. nieodpłatne dostawy żywności dla osób najbardziej potrzebujących, został w pełni osiągnięty w tym przypadku, a wartość sera i masła przekazana tym osobom przekroczyła wartość obciążenia finansowego dla budżetu UE. Komisja uważa ponadto, że przykład ten dotyczy głównie skuteczności konkretnej zasady w programie na 2009 r., na podstawie której, tak jak w opisanym przypadku, ponowne wprowadzenie produktów do obrotu w pierwszym państwie członkowskim przez inny podmiot nie jest zabronione, zgodnie z zasadą swobodnego przepływu towarów. Dlatego też, mimo iż podstawowy cel tej zasady nie został w pełni osiągnięty, Komisja nie widzi podstawy do odzyskania wymienionej kwoty.

Problem ten występuje tylko w programie w 2009 r., ponieważ następne programy nie zawierały podobnych zasad.

Komisja rozważy jednak możliwości zwiększenia przejrzystości umów barterowych, stanowiących podstawowy element programu pomocy żywnościowej dla osób najbardziej potrzebujących, który Komisja ma zamiar kontynuować w przyszłości.

Przykład błędu dokładności w przypadku EFRG

Komisja zdaje sobie sprawę z niedokładności wspomnianego systemu identyfikacji działek rolnych i stara się rozwiązać ten problem poprzez procedury rozliczania zgodności. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 73 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 rolnik nie jest zobowiązany do zwrotu płatności, jeśli płatność została wypłacona ze względu na błąd właściwego organu lub innego organu oraz gdy rolnik nie byłby w stanie w sposób racjonalny odkryć tego błędu. Decyzja władz krajowych o obciążeniu budżetu krajowego zagwarantowała jednak, że żadne nienależne wydatki nie zostały sfinansowane z budżetu UE.

⁽¹⁹⁾ Kwota ta stanowi część łącznych płatności dla tego państwa członkowskiego w wysokości 21,6 mln euro z tytułu ogólnej ilości masła objętego interwencją wynoszącej 9 894 ton.

⁽²⁰⁾ Oferenci są zapraszani do składania ofert na dostawę produktów w zamian za masło pochodzące z zapasów interwencyjnych.

⁽²¹⁾ Art. 5 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1111/2009 (Dz.U. L 306 z 20.11.2009, s. 5).

⁽²²⁾ Motyw 7 rozporządzenia (WE) nr 1111/2009.

⁽²³⁾ Łączna kwota, którą obciążono budżet UE za transport 9 894 ton masła, wyniosła 0,9 mln euro.

⁽²⁴⁾ W sprawozdaniu specjalnym nr 6/2009 dotyczącym pomocy żywnościowej UE dla osób najbardziej potrzebujących Trybunał uznał już, że umowy barterowe z wykorzystaniem zapasów interwencyjnych są nieodpowiednie, nie zawsze gwarantują przejrzystość i nie zawsze są opłacalne oraz że praktyk takich należy zaprzestać.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykłady błędów kwalifikowalności w przypadku EFRROW

Nieprzestrzeganie przepisów o zamówieniach publicznych: Realizowany w ramach EFRROW projekt budowy ścieżki rowerowej, w którym beneficjent udzielił zamówienia na część robót z wolnej ręki. Ze względu na brak procedury udzielania zamówień publicznych część płatności związana z tym zamówieniem jest nieprawidłowa.

Nieprzestrzeganie konkretnych kryteriów kwalifikowalności: Płatności dokonano w ramach działania dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich, którym było „podwyższanie wartości gospodarczej lasów”. Celem projektu było zmniejszenie gęstości zadrzewienia lasu, aby poprawić jakość, a zatem wartość drewna. Beneficjent musiał spełnić dwa kryteria kwalifikowalności: 1. gęstość zadrzewienia przed przereźaniem powinna wynosić co najmniej 800 pni na hektar; oraz 2. prace powinny zostać przeprowadzone pomiędzy październikiem a styczniem, aby ograniczyć zagrożenie dla zdrowia roślin. Te dwa kryteria kwalifikowalności nie zostały spełnione: gęstość zadrzewienia przed przereźaniem wynosiła 600 pni na hektar, a prace przeprowadzono pomiędzy marcem a majem. W związku z tym płatność jest nieprawidłowa.

Przykład błędów w obszarze polityki „Środowisko”, „Rybołówstwo i gospodarka morską” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów”

DG ENV nieprawidłowo odliczyła kwalifikowalne koszty personelu w przypadku projektu LIFE III. Częściowo zrównoważono to nieprawidłowym zatwierdzeniem wynagrodzeń wypłaconych poza kwalifikowalnym okresem projektu. Ponadto dokumenty poświadczające zadeklarowane wydatki były niekompletne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład błędów kwalifikowalności w przypadku EFRROW

Nieprzestrzeganie przepisów o zamówieniach publicznych:

Komisja podejmie dalsze kroki w tej sprawie poprzez procedurę rozliczania zgodności.

Nieprzestrzeganie konkretnych kryteriów kwalifikowalności:

Komisja pragnie zauważyć, że kryterium kwalifikowalności dotyczące okresu przeprowadzenia prac zostało ustalone przez władze regionalne bez dokonania odpowiedniej oceny dotyczącej uzasadnienia oraz skutków. W momencie ustalania konkretnych kryteriów kwalifikowalności na poziomie regionalnym, wychodzących poza kryteria ustalone na poziomie krajowym, zaleca ona państwu członkowskiemu stosowanie przejrzystych procedur, włączających wszystkie zainteresowane strony.

3.22. W latach 2007–2009 Rada podjęła kilka decyzji o podwyższeniu budżetu przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich o 5,43 mld euro głównie w celu sprostania „nowym wyzwaniom” (np. zmianie klimatu, ochronie różnorodności biologicznej itd.). W ramach tej kwoty 3 mld euro to środki przesunięte z funduszy na pomoc bezpośrednią do funduszy na rozwój obszarów wiejskich („modulacja”). W związku z tym państwa członkowskie dokonały korekty swoich programów rozwoju obszarów wiejskich w górę, a w 2010 r. Komisja wypłaciła zaliczki na poczet realizacji tych dodatkowych programów w kwocie 401 mln euro. Prawodawstwo nie przewiduje jednak takich dodatkowych zaliczek (płatności zaliczkowe są dozwolone wyłącznie pod warunkiem przyjęcia programów rozwoju obszarów wiejskich na początku okresu programowania, tj. w latach 2007–2008, a nie w chwili ich zmiany). Ponadto prawodawstwo wyraźnie zakazuje płatności zaliczkowych z funduszy objętych modulacją. Ta płatność w wysokości 401 mln euro nie miała zatem podstawy prawnej.

3.22. Komisja podziela stanowisko Trybunału, pragnie jednak zauważyć, że zaliczki w wysokości 401 mln EUR nie stanowią nieprawidłowych płatności na rzecz beneficjentów końcowych. Prowadzony jest obecnie proces odzyskania powyższych kwot, który powinien zakończyć się pod koniec 2011 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

Obszar polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”*Systemy związane z prawidłowością transakcji*

3.23. W **załączniku 3.2** przedstawiono zestawienie wyników badania Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS), głównego systemu kontroli zapewniającego prawidłowość transakcji w ramach EFRG i EFRROW ⁽²⁵⁾.

3.24. W zakresie kontroli sześciu agencji płatniczych za 2010 r. Trybunał stwierdził, że systemy IACS są skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości płatności w czterech agencjach i częściowo skuteczne w pozostałych dwóch agencjach. Ponadto Trybunał przeprowadził kontrole następcze w trzech agencjach płatniczych i stwierdził, że wciąż utrzymują się uchybienia w systemie identyfikacji działek rolnych oraz jakości kontroli na miejscu.

3.25. W odniesieniu do dziewięciu zbadanych systemów nadzoru i kontroli związanych z rozwojem obszarów wiejskich Trybunał stwierdził, że dwa systemy kontroli były nieskuteczne, sześć było częściowo skutecznych, a jeden był skuteczny pod względem zapewniania prawidłowości płatności.

3.26. IACS tworzą prowadzone w każdym państwie członkowskim bazy danych gospodarstw rolnych i wniosków o płatności, systemy identyfikacji działek rolnych i rejestracji zwierząt, a także rejestr uprawnień do płatności w tych państwach członkowskich, w których działa system płatności jednolitych. W systemie IACS przewidzianych jest kilka mechanizmów 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 %.

3.24. W odniesieniu do kontroli sześciu agencji płatniczych przeprowadzonych przez Trybunał w 2010 r. – ustalenia Trybunału wskazują na znaczącą poprawę w porównaniu z rokiem ubiegłym, w którym Trybunał uznał, że tylko 1 z 8 skontrolowanych systemów IACS funkcjonuje w sposób skuteczny. Ponadto w przypadku dwóch systemów niedociągnięcia, które wykrył Trybunał, są niewielkiej wagi i częściowo nie wiążą się z żadnym ryzykiem dla budżetu UE. W każdym razie statystyki kontroli powyższych agencji płatniczych, zatwierdzone przez jednostki certyfikacyjne, wykazują, że ewentualny wpływ finansowy wymienionych niedociągnięć nie miał zasadniczego znaczenia na poziomie agencji płatniczej.

W odniesieniu do trzech kontroli następczych przeprowadzonych przez Trybunał: odnośnie państwa członkowskie (BG, RO i GR) przygotowały lub finalizują plany działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości w zakresie systemu IACS. W konsekwencji sytuacja w tych państwach członkowskich uległa znacznej poprawie.

W odniesieniu do oceny ogólnej systemu IACS, Komisja odsyła również do odpowiedzi zawartej w pkt 3.29.

3.25. Komisja zgadza się z opinią Trybunału odnośnie do dwóch systemów nadzoru i kontroli, ocenionych jako nieskuteczne. W odniesieniu do pozostałych państw członkowskich kontrole Komisji wykazały, że państwa te wdrożyły systemy, które są skuteczne lub częściowo skuteczne, z wyjątkiem systemów w zakresie środków osi priorytetowej 2 w Bułgarii, Portugalii i Rumunii (zob. roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za rok 2010).

⁽²⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 73/2009 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 (Dz.U. L 316 z 2.12.2009, s. 65).

UWAGI TRYBUNAŁU

3.27. System IACS obejmuje główne systemy finansowane przez EFRG, tj. SPJ, JPO oraz wszelkie systemy pomocy obszarowej powiązanej z wielkością produkcji, a także system premii zwierzęcych. W przypadku EFRROW, a szczególnie działań rolno-środowiskowych i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, weryfikacja pewnych podstawowych elementów, takich jak powierzchnia kwalifikowalna czy liczba zwierząt, dokonywana jest za pomocą systemu IACS, a pozostałe wymogi podlegają specjalnie opracowanym mechanizmom kontrolnym ⁽²⁶⁾.

3.28. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola IACS objęła zarówno zgodność z przepisami stosownych rozporządzeń, jak i ocenę skuteczności systemów pod względem zapewnienia prawidłowości transakcji. Kontroli poddano 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) systemy mające zapewnić wdrożenie zasady wzajemnej zgodności i kontrolę jej przestrzegania.

Nieprzestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności ma wpływ na pełną płatność bezpośredniej pomocy UE, gdyż beneficjenci są prawnie zobowiązani do przestrzegania tych wymogów (zob. pkt 3.6).

3.29. Coroczne kontrole systemowe w zakresie IACS prowadzone przez Trybunał w ostatnich latach wykazały, że skuteczność systemu IACS ograniczają niedokładne dane w bazach danych, niekompletne kontrole krzyżowe lub niepoprawne bądź niekompletne monitorowanie stwierdzonych anomalii. Trybunał odnotował te uchybienia w niektórych agencjach płatniczych. W szczególności stwierdzono, że w dwóch najważniejszych mechanizmach kontrolnych – kontroli krzyżowej zadeklarowanych działek z systemem identyfikacji działek rolnych oraz kontroli tych działek przeprowadzanych na miejscu – występują uchybienia w kilku agencjach płatniczych skontrolowanych przez Trybunał.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.28.

(III) Komisja pragnie przypomnieć, że przestrzeganie zasady współzależności przez rolników nie stanowi kryterium kwalifikującego. Dlatego też kontrola powyższego kryterium nie odnosi się do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Rolnicy niespełniający tych kryteriów są uprawnieni do otrzymywania płatności, lecz wobec takich rolników stosuje się sankcje przy uwzględnieniu dotkliwości, zasięgu, trwałości i powtarzalności stwierdzonej niezgodności, jak również zaniechania lub umyślnego działania ze strony danego beneficjenta.

3.29. Komisja uważa, że system IACS stanowi zasadniczo skuteczne narzędzie kontroli mające na celu ograniczenie ryzyka błędu lub nieprawidłowego wydatku.

Ogólna skuteczność i ciągłe usprawnianie systemu IACS potwierdziły wyniki kontroli zgodności przeprowadzonych przez Komisję w ostatnich latach we wszystkich państwach członkowskich, niski poziom błędu wykazany w statystykach kontroli otrzymanych od państw członkowskich, zweryfikowanych i zatwierdzonych przez jednostki certyfikacyjne, jak również ustalenia w sprawie DAS za rok 2010, które wykazały poziom błędu w wysokości 1 % dla płatności bezpośrednich.

Pozostałe nieprawidłowości są niewielkiej wagi i nie wpływają na skuteczność systemu IACS, lecz raczej wskazują na konieczność jego udoskonalenia. Wszystkie te nieprawidłowości korygowane są poprzez procedury rozliczania zgodności, przez co zapewniona jest stosowna ochrona budżetu EU przed ryzykiem.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi na pkt 3.24.

⁽²⁶⁾ Rozporządzenie Komisji (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 (Dz.U. L 368 z 23.12.2006, s. 74).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

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

3.30. Agencje płatnicze muszą prowadzić kontrole administracyjne w celu ustalenia, czy wnioski spełniają wymogi systemu⁽²⁷⁾. Kontrole administracyjne muszą obejmować, w miarę możliwości i w stosownych przypadkach, kontrole krzyżowe z bazami danych IACS. Trybunał sprawdził, czy bazy danych były kompletne i wiarygodne, czy kontrole wykazały anomalie oraz czy podjęto działania w celu skorygowania błędów. Najważniejsze stwierdzone uchybienia systemowe opisano poniżej.

EFRG

3.31. System identyfikacji działek rolnych (LPIS) jest bazą danych, w której zarejestrowane są wszystkie grunty rolne (działki referencyjne) w danym państwie członkowskim, z ewentualnym wykorzystaniem ortofotomap⁽²⁸⁾. W trzech państwach członkowskich (Grecja, Rumunia i Hiszpania) Trybunał wykrył przypadki, w których działki referencyjne określone jako „trwałe użytki zielone”⁽²⁹⁾ zostały zarejestrowane w systemie identyfikacji działek rolnych jako w 100 % kwalifikowalne, mimo że były częściowo gęsto zalesione lub miały inne cechy uniemożliwiające ich kwalifikowalność, a zatem były tylko częściowo kwalifikowalne (zob. przykład 3.2).

Przykład 3.2

W Hiszpanii (Kastylia-La Mancha i Estremadura) Trybunał odnotował przypadki, gdzie w systemie identyfikacji działek rolnych zarejestrowano działki referencyjne będące trwałymi użytkami zielonymi jako działki w pełni kwalifikowalne, chociaż były one jedynie częściowo pokryte trawą, a na pozostałej części występowały niekwalifikowalne elementy, takie jak skały, krzewy, gęsty las itd. W Grecji wykryto przypadki, gdzie całe lasy uważane były za trwałe użytki zielone, a zatem za kwalifikujące się do płatności w ramach SPJ. W związku z tym kwalifikowalna powierzchnia zarejestrowana w systemie identyfikacji działek rolnych i wykorzystywana na potrzeby kontroli krzyżowych była często zawyżona. Miało to niekorzystny wpływ na jakość takich kontroli krzyżowych.

3.31. W przypadkach, w których kontrole wykazały, że na dany grunt przyznano pomoc bezpośrednią niezgodną z przepisami prawnymi, wszczęto procedury rozliczania zgodności.

Przykład 3.2

Komisja jest poinformowana o sytuacji w Grecji i wystosowała wniosek do władz Grecji, aby podjęte zostały działania w celu rozwiązania wspomnianych problemów. Odnośnie do sytuacji w Hiszpanii, w innych wspólnotach autonomicznych Komisja wykryła podobne problemy do tych, na jakie zwrócił uwagę Trybunał.

Problemy wykryte w obydwu państwach członkowskich nie zawsze jednak skutkują nieprawidłowymi płatnościami, w przeciwnym przypadku Komisja rozwiązuje zaistniały problem poprzez procedury rozliczania zgodności.

⁽²⁷⁾ Art. 11 rozporządzenia (WE) nr 1975/2006 oraz art. 24 rozporządzenia (WE) nr 796/2004.

⁽²⁸⁾ Art. 17 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 stanowi, że system identyfikacji działek rolnych ustanawiany jest na podstawie map lub dokumentów ewidencji gruntów lub też innych danych kartograficznych. Korzysta się z technik skomputeryzowanego systemu informacji geograficznych, w tym najlepiej ortoobrazów lotniczych lub satelitarnych, z zastosowaniem jednolitego standardu gwarantującego dokładność co najmniej równą dokładności kartografii w skali 1:10 000.

⁽²⁹⁾ Art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009 (Dz.U. L 316 z 2.12.2009, s. 1) stanowi, że trwałe użytki zielone oznaczają grunty zajęte pod uprawę traw lub innych pasz z roślin zielonych naturalnych lub powstałych w wyniku działalności rolniczej. Oznacza to, że grunty, na których nie uprawia się trawy/roślin zielonych, takie jak lasy, skały, stawy, ścieżki, nie są częścią trwałych użytków zielonych, w związku z czym mają zostać wyeliminowane z obszarów kwalifikowalnych zgodnie z definicjami w art. 34 ust. 2 oraz art. 2 lit. h) rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.32. W pięciu państwach członkowskich (Bułgaria, Niderlandy ⁽³⁰⁾, Grecja, Rumunia i Hiszpania) Trybunał wykrył uchylenia w aktualizowaniu systemu identyfikacji działek rolnych.

3.33. W przypadku innych niż IACS systemów kontroli służących do pomiaru restrukturyzacji sektora cukru we Francji Trybunał stwierdził, że system ten jest jedynie częściowo skuteczny (zob. przykład 3.3).

Przykład 3.3

Zgodnie z unijnym planem restrukturyzacji producenci cukru rezygnujący z całości lub części swojej kwoty otrzymują pomoc w przeliczeniu na tonę kwoty cukru, której się zrzekli w 2008/2009 r. – pomoc ta waha się od 218,75 euro (samo zrzeczenie się) do 625 euro (w przypadku całkowitego zamknięcia zakładu produkcyjnego). Producent musi scedować kwotę, której się zrzekł, na zakłady produkcyjne, przy czym nie może ona przekraczać zdolności produkcyjnej tych zakładów. 10 % pomocy musi zostać wypłacone plantatorom, którzy wskutek tego tracą prawa do dostaw buraków cukrowych do producenta cukru.

We Francji producentowi cukru przyznano pomoc z tytułu zamknięcia zakładu produkcyjnego, stanowiącą odpowiednik 93 500 ton kwoty cukru podlegającej zrzeczeniu. Bezpośrednio przed wystąpieniem o pomoc beneficjent złożył jednak wniosek o podwyższenie zdolności produkcyjnej tego zakładu z 72 000 do 93 500 ton, a wniosek ten zaaprobowano. Faktyczna produkcja zakładu nigdy jednak nie przekroczyła 60 000 ton. Zdolność ta została sztucznie podwyższona w celu uzyskania wyższej stawki pomocy wynoszącej 625 euro na tonę za ilość co najmniej 21 500 ton. Ponadto 10 % tej pomocy wypłacono plantatorom, którzy nigdy nie dostarczali buraków cukrowych do zamkniętego zakładu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.32. W odniesieniu do Niderlandów Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 3.21 (Przykład błędu dokładności w przypadku EFRG). W przypadku Grecji nowy, zaktualizowany system identyfikacji działek rolnych udostępniony został na koniec 2008 r. W przypadku Rumunii plan działań naprawczych został przyjęty w 2009 r. i zamknięty na początku 2011 r. W przypadku Bułgarii plan działań naprawczych został przyjęty w 2009 r. i zostanie zamknięty na koniec 2011 r. Hiszpania opracowała plan aktualizacji, lecz w 2011 r. poproszona została o intensyfikację swoich wysiłków w tym zakresie.

Przykład 3.3

Przepisy unijne stanowią, że właściwy organ państwa członkowskiego podejmuje decyzję w sprawie kwalifikowalności każdego wniosku o pomoc restrukturyzacyjną. W ramach planu restrukturyzacji producenta, do którego odnosi się Trybunał, uzgodniono zrzeczenie się określonej wielkości produkcji cukru, która dokonana będzie poprzez całkowite zamknięcie jednego z zakładów produkcyjnych, oraz zrzeczenie się kwot przez trzy kolejne zakłady produkcyjne.

Przepisy unijne stanowią ponadto, że plany restrukturyzacji przedłożone przez wnioskodawców muszą określać dla każdego zakładu produkcyjnego części kwoty, z której się rezygnuje, która powinna być niższa lub równa zdolności produkcyjnej, która ma zostać całkowicie lub częściowo zlikwidowana. Przepisy te nie określają, w jaki sposób ustala się zdolność produkcyjną i zasadniczo państwa członkowskie mają swobodę decyzyjną co do wyboru najbardziej odpowiedniej metody. Władze francuskie potwierdziły, że zastosowana metodologia określała zdolność produkcyjną zakładu, a nie jego faktyczną produkcję w danym momencie. Komisja bada jednak tę sprawę w kontekście bieżącej procedury rozliczania zgodności, w celu stwierdzenia, czy w pełni przestrzegano przepisów unijnych.

EFRROW

3.34. Kontrole administracyjne dotyczą poprawności deklaracji składanych przez wnioskodawcę i wypełnienia wymogów kwalifikowalności do otrzymania i wypłaty pomocy ⁽³¹⁾. Takie kontrole obejmują kontrole krzyżowe z danymi już dostępnymi dla administracji, np. w bazach danych IACS.

⁽³⁰⁾ Uchylenia te mają niewielki wpływ w Niderlandach, a władze niderlandzkie podjęły odpowiednie działania zaradcze od kampanii 2010 r.

⁽³¹⁾ W zakresie rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2007–2013 szczegółowe wymogi dotyczące kontroli administracyjnych są określone w rozporządzeniu (WE) nr 1975/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.35. Jedną z najważniejszych administracyjnych kontroli działań⁽³²⁾ służących do poprawy konkurencyjności sektora rolnictwa, takich jak modernizacja gospodarstw rolnych oraz do poprawy i rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich, ma na celu ocenę racjonalności kosztów zadeklarowanych we wnioskach. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane do stosowania odpowiednich systemów oceny kwot zadeklarowanych we wnioskach beneficjentów. Trybunał stwierdził, że ten wymóg regulacyjny nie był skutecznie stosowany przez cztery z siedmiu organów krajowych skontrolowanych pod tym kątem.

3.36. W przypadku niektórych projektów EFRROW kontrole administracyjne powinny obejmować weryfikację zgodności działania z właściwymi przepisami krajowymi i unijnymi, w tym z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Trybunał stwierdził, że w Portugalii koszty związane z budową tamy zostały podzielone pomiędzy kilka zamówień, które mogły zostać w związku z tym udzielone z wolnej ręki, a nie w drodze przetargu. Nie wykryto tego za pomocą kontroli administracyjnych.

(II) Systemy kontroli oparte na kontrolach na miejscu

3.37. Państwa członkowskie muszą co roku przeprowadzać kontrole na miejscu obejmujące w większości programów pomocy co najmniej 5 % beneficjentów⁽³³⁾. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał skoncentrowała się na adekwatności procedur analizy ryzyka w wyborze beneficjentów do takich kontroli, jakości kontroli oraz poprawności dokonanych korekt.

3.38. W trakcie ponownych kontroli na miejscu przeprowadzonych wcześniej przez agencje płatnicze Trybunał często stwierdzał, że kontrole nie zostały przeprowadzone właściwie (zob. przykład 3.4).

Przykład 3.4

W Bułgarii, Grecji, Republice Czeskiej, Rumunii i Niderlandach Trybunał dokonał ponownego pomiaru działek zmierzonych wcześniej przez inspektorów krajowych. Stwierdzono, że kwalifikowalna powierzchnia zgłoszona przez inspektorów krajowych jest nieprawidłowa w przypadku 13 z 43 działek w Bułgarii, sześciu z 32 działek w Grecji, 12 z 29 działek w Rumunii, 35 z 67 działek w Republice Czeskiej i 16 z 174 działek w Niderlandach. Jednakże w zbadanych przypadkach wpływ finansowy był ograniczony.

3.39. W przypadku EFRROW Trybunał stwierdził uchybienia w planowaniu kontroli na miejscu i analizie wyników. Na przykład w Portugalii prawie wszystkie kontrole (97,5 %) zostały przeprowadzone ze znacznym opóźnieniem, np. rok lub nawet dwa lata po roku, którego dotyczył wniosek o płatność, co utrudnia wykrycie przypadków niezgodności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.35. Komisja zgadza się z opinią, że kontrole administracyjne oceny racjonalności kosztów są niezbędne w celu zagwarantowania skuteczności całego systemu kontroli. Powyższe zasadnicze kontrole analizowane są systematycznie w ramach misji kontrolnych Komisji. W ocenie ogólnej Komisja stwierdziła, że, z dwoma wyjątkami, w państwach członkowskich skontrolowanych przez Komisję wdrożono skuteczne lub częściowo skuteczne systemy.

3.36. Komisja podejmie dalsze kroki w tej sprawie poprzez procedurę rozliczania zgodności.

Przykład 3.4

W przypadku Grecji problem ogranicza się do kwestii obszarów pasterskich i podjęte zostały dalsze kroki w tej sprawie poprzez procedurę rozliczania zgodności.

3.39. Komisja wykryła te same uchybienia podczas kontroli przeprowadzonych w Portugalii. Władze portugalskie poinformowały jednak, że w 2010 r. sytuacja uległa znacznej poprawie i większość kontroli zakończona została w grudniu 2010 r.

⁽³²⁾ Mowa o nich w tytule II rozporządzenia (WE) nr 1975/2006.

⁽³³⁾ Art. 12 rozporządzenia (WE) nr 1975/2006 oraz art. 30 rozporządzenia (WE) nr 1122/2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

(III) Systemy mające zapewnić wdrożenie i kontrolę przestrzegania zasady wzajemnej zgodności

3.40. Zasada wzajemnej zgodności obejmuje podstawowe wymogi w zakresie zarządzania oraz wymogi w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (zob. pkt 3.6). Podstawowe wymogi w zakresie zarządzania są określone w różnych dyrektywach i rozporządzeniach UE, a standardy utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska muszą być zdefiniowane na szczeblu krajowym. W przypadku zasady wzajemnej zgodności agencje płatnicze muszą skontrolować co najmniej 1 % wniosków o płatności bezpośrednie.

3.41. W trakcie kontroli na miejscu Trybunał stwierdził, na podstawie ograniczonej kontroli (zob. pkt 3.16 akapit piąty), naruszenie zasady wzajemnej zgodności w około 12 % płatności podlegających wymogom zasady wzajemnej zgodności. Odnotowane niezgodności odnosiły się zarówno do podstawowych wymogów w zakresie zarządzania (identyfikacja i rejestracja zwierząt), jak i do standardów utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (wkraczanie niepożądanego rośliności na grunty rolne).

Systemy odzyskiwania środków i korekt finansowych**Odzyskiwanie środków**

3.42. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne dotyczące kontroli odzyskiwania środków w ramach WPR ⁽³⁴⁾, w trakcie której stwierdził, że systemy są obecnie bardziej skuteczne, jeśli chodzi o ochronę interesów finansowych UE oraz że w przypadku spraw datujących się od 2006 r. wskaźnik odzyskiwania środków poprawił się. Systemy należy jednak usprawnić poprzez doprecyzowanie przepisów, co ograniczy możliwości interpretacji i stosowanie rozbieżnych praktyk przez państwa członkowskie.

Stosowana przez Komisję procedura rozliczania rachunków

3.43. Zarządzanie większością wydatków na rolnictwo jest na ogół dzielone między państwa członkowskie i Komisję. Środki pomocowe wypłacane są przez państwa członkowskie, które następnie uzyskują zwrot od Komisji ⁽³⁵⁾. 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.

3.44. W poprzednich sprawozdaniach rocznych oraz w sprawozdaniu specjalnym ⁽³⁶⁾ z kontroli procedury rozliczania rachunków Trybunał krytykował fakt, że to państwa członkowskie są obciążane korektami finansowymi, a nie beneficjenci końcowi, oraz to, że korekty wynikające z rozliczenia zgodności rachunków wiążą się ze stosowaniem na szeroką skalę metody ryczałtowej, która oznacza, że brakuje bezpośredniego związku z rzeczywistymi kwotami nieprawidłowych płatności. System rozliczania zgodności rachunków w 2010 r. był stosowany w niezmienionej postaci.

3.41. Ustalenia Trybunału potwierdzają statystyki kontroli, które Komisja otrzymała od państw członkowskich. Statystyki te pokazują, że sankcje zostały zastosowane.

3.42. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału stwierdzającą, że zarządzanie i kontrola odzyskiwania środków w ramach WPR uległy poprawie w ostatnich latach. W odniesieniu do zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym dotyczących dalszych usprawnień systemu Komisja rozważy możliwe zmiany w celu, w stosownych przypadkach, wzmocnienia, harmonizacji lub doprecyzowania przepisów w kontekście swojego wniosku legislacyjnego dotyczącego WPR do roku 2020.

3.44. Krytycznie oceniane przez Trybunał elementy systemu kontroli rozliczania zgodności są nieodłącznie związane z tym systemem. Rozliczanie zgodności ma na celu wykluczenie z finansowania UE wydatków poniesionych niezgodnie z przepisami UE. 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.

⁽³⁴⁾ Sprawozdanie specjalne nr 8/2011.

⁽³⁵⁾ W cyklu miesięcznym w przypadku EFRG i kwartalnym w przypadku EFFROW.

⁽³⁶⁾ Sprawozdanie specjalne nr 7/2010.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zatwierdzanie wyników kontroli agencji płatniczych

3.45. Jednostki certyfikujące zobowiązane są wydać opinie na temat jakości kontroli na miejscu przeprowadzonych przez agencje płatnicze i zatwierdzić kompilację wyników kontroli. Komisja w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności wykazuje wyniki kontroli do oceny poziomu błędów resztowych w wydatkach na rolnictwo.

3.46. Wytyczne Komisji pozostawiają jednostkom certyfikującym wybór: ich przedstawiciele mogą współuczestniczyć w prowadzonych przez inspektorów kontrolach na miejscu lub ponownie przeprowadzić je samodzielnie. Zdecydowana większość jednostek certyfikujących decyduje się na zatwierdzenie jakości kontroli nie za pomocą ponownych kontroli, lecz w drodze współuczestnictwa w kontrolach prowadzonych przez inspektorów krajowych. Na podstawie własnego doświadczenia Trybunał uznał, że jakość kontroli poprawiłaby się, gdyby jednostki certyfikujące były zobowiązane do systematycznego ponownego przeprowadzania wcześniejszych kontroli.

W przypadkach, w których nienależne płatności na rzecz beneficjentów mogą być wykryte w wyniku rozliczania zgodności, 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.

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

Ponadto Komisja przekazała państwom członkowskim, że jeśli ich jednostki certyfikujące przeanalizują ponownie reprezentatywną próbę transakcji, które odnośna agencja płatnicza sprawdziła na miejscu, i na tej podstawie potwierdzą wiarygodność statystyk kontroli danego państwa członkowskiego, to Komisja przyjmuje, że wynikający z tego wskaźnik błędu stanowi maksymalne możliwe ryzyko i że korekty finansowe za dany rok nie przekroczą tego poziomu.

3.46. Komisja zgadza się, że przeprowadzenie w odpowiednim czasie kontroli sprawdzającej zapewni lepszą ocenę jakości kontroli na miejscu, jednak nadal możliwa jest ocena środowiska kontrolnego poprzez kontrole z udziałem jednostki certyfikującej. W niektórych przypadkach ponowne przeprowadzenie kontroli w odpowiednim czasie może nie być możliwe. Ograniczenia te są nieodłącznie związane z wieloma kontrolami ex post przeprowadzanymi przez audytorów zewnętrznych. W takich sytuacjach odpowiednią alternatywą są kontrole z udziałem jednostki certyfikującej. Przynoszą one również dodatkowe korzyści polegające na ograniczeniu obciążenia administracyjnego rolników poprzez unikanie kumulacji kontroli.

Analiza sprawozdań jednostek certyfikujących za rok budżetowy 2010 pokazuje, że jednostki certyfikujące sprawdziły ogółem 3 000 kontroli. Tam gdzie jednostki certyfikujące przeprowadziły wymagane kontrole, w około 24 % przypadków przeprowadzono kontrole sprawdzające, kontrole z udziałem jednostek certyfikujących przeprowadzono w kolejnych 45 % przypadków, a w 12 % przypadków zastosowano obie metody. W pozostałych 19 % przypadków jednostki certyfikujące nie dokonywały wyraźnego rozróżnienia między obiema metodami.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.47. Mimo że ponowne kontrole w obszarze EFRG przeprowadzone przez sam Trybunał w Bułgarii, Rumunii, Grecji i Niderlandach⁽³⁷⁾ wykazały uchybienia w jakości kontroli krajowych, odpowiednie jednostki certyfikujące stwierdziły, że jakość kontroli była dobra⁽³⁸⁾ lub co najmniej wystarczająca⁽³⁹⁾.

3.48. Ponadto przepisy UE wymagają, aby jednostki certyfikujące działały niezależnie od agencji płatniczych, aby uniknąć potencjalnego konfliktu interesów. W większości państw członkowskich funkcję jednostek certyfikujących powierzono albo najwyższemu krajowemu organowi kontroli, prywatnej firmie audytorskiej, albo departamentowi audytu wewnętrznego ministerstwa finansów, natomiast Niderlandy powierzyły tę funkcję departamentowi audytu wewnętrznego ministerstwa rolnictwa, który według Trybunału nie jest niezależny od władz realizujących WPR.

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

3.49. „Środowisko”, „Rybołówstwo i gospodarka morska” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów” to obszary, którymi Komisja zarządza w ramach odrębnych systemów kontroli. Trybunał zbadał system kontroli wewnętrznej DG ENV.

System kontroli wewnętrznej DG ENV

3.50. Zbadano 30 losowo wybranych płatności finansowanych z programu LIFE+. Kontrola wykazała, że najważniejsze kontrole nie zostały odpowiednio udokumentowane, co oznacza ryzyko, że takie kontrole nie są prowadzone. Ponadto kontrole zadeklarowanych we wnioskach kosztów nie były w niektórych przypadkach właściwie udokumentowane.

3.51. Trzy z 30 zbadanych płatności dotyczą dotacji przyznanych OECD. DG ds. Środowiska nie skontrolowała dokumentów poświadczających poniesione koszty i uznała te koszty za kwalifikowalne wyłącznie na podstawie ich opisu w sprawozdaniu końcowym. Sprawozdanie końcowe nie zawierało jednak wystarczających informacji pozwalających ustalić, czy koszty zostały faktycznie poniesione i czy były kwalifikowalne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.47. W przypadku Bułgarii, Rumunii oraz Niderlandów wpływ finansowy niedociągnięć wykrytych podczas kontroli przeprowadzonych przez agencje płatnicze nie miał zasadniczego znaczenia i dlatego też zgodnie z wytycznymi Komisji jednostki certyfikujące oceniły je prawidłowo jako dobre lub wystarczające.

W przypadku Grecji w sprawozdaniu za rok budżetowy 2010 r. jednostka certyfikująca oceniła niektóre elementy kontroli na miejscu jako niewystarczające, a inne jako wystarczające.

3.48. Komisja sprawdzi tę kwestię z władzami niderlandzkimi w celu wzmocnienia niezależności działań jednostki certyfikującej. Komisja pragnie jednak zauważyć, że Trybunał nie stwierdził żadnego uchybienia, które potwierdziłoby występowanie ryzyka braku niezależności.

3.50. Poprzez podpisanie transakcji każdy pracownik ds. finansowych i technicznych potwierdza, że przeprowadził niezbędne kontrole w zakresie swoich obowiązków. Szereg dokumentów przeznaczonych do akt, korespondencja prowadzona pocztą elektroniczną oraz odręczne notatki wskazują na to, że akta zostały sprawdzone. Komisja uważa, że jej system kontroli wewnętrznej jest wiarygodny. Doloży jednak starań, aby poprawić dokumentowanie niektórych kluczowych kontroli.

3.51. Zgodnie z postanowieniami art. 53 lit. d) rozporządzenia finansowego Komisja skontrolowała procedury rachunkowe, kontroli wewnętrznej, audytu oraz udzielania zamówień publicznych OECD. Zapewniają one gwarancje równoważne do standardów przyjętych na poziomie międzynarodowym. Sprawozdanie końcowe zostało uznane za wystarczające, biorąc pod uwagę konkretne systemy kontroli zdefiniowane w umowie ramowej z 2006 r. zawartej między Komisją i OECD.

⁽³⁷⁾ Zob. przykład 3.4.

⁽³⁸⁾ Grecja i Niderlandy.

⁽³⁹⁾ Bułgaria i Rumunia.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

3.52. W załączniku 3.3 przedstawiono wyniki przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji, w szczególności rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych dla następujących dyrekcji generalnych Komisji: AGRI, CLIMA, ENV, MARE i SANCO.

3.53. W rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2009 r. zawarto zastrzeżenie dotyczące wydatków na rozwój obszarów wiejskich w ramach osi 2 (poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich). Dyrektor generalny nie uznał za konieczne uwzględnienia tego zastrzeżenia w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2010 r. Trybunał uważa, że zniesienie tego zastrzeżenia nie było uzasadnione (zob. załącznik 3.3).

3.52. W załączniku Trybunał stwierdza, że DG ENV zniósła zastrzeżenia, które oparte były na niepotwierdzonych założeniach. DG ENV uważa, że ocena oparta jest na czteroletniej analizie audytów zorientowanych na czynniki ryzyka, i jest przekonana, że stanowi ona solidną podstawę obliczenia poziomu błędów oraz do zniesienia zastrzeżeń. Komisja również nie uznała, że konieczne jest wniesienie zastrzeżenia w odniesieniu do DG SANCO, ponieważ poziom błędów resztowych po skorygowaniu wykrytych błędów był niższy niż 2 %.

DG MARE nie wniosła zastrzeżenia, mimo że państwo członkowskie nie zaakceptowało korekty w całości, ze względu na fakt, że proces zakończenia tego programu jest w toku i Komisja dokona niezbędnych (pełnych) korekt finansowych w ramach procedur związanych z zakończeniem programów. W związku z powyższym DG MARE uznała, że niepodtrzymanie zastrzeżenia było właściwe.

Stanowią one decyzje w zakresie zarządzania i wynikają z dokładnego zbadania okoliczności oraz oceny ryzyka, stanowiących najbardziej wiarygodną podstawę poświadczenia wiarygodności.

3.53. Zastrzeżenia zawarte w sprawozdaniu z działalności DG AGRI za rok 2008 i 2009 dotyczące wydatków na rozwój obszarów wiejskich w ramach osi 2 uzasadnione były faktem, że w przypadku tych środków statystyki kontroli państw członkowskich wykazały poziom błędów, który plasował się znacznie powyżej progu istotności stosowanego przez Trybunał. Z tego powodu poziom błędów dla ogółu wydatków na rozwój obszarów wiejskich, które stanowią podstawę oceny istotności błędów zgodnie ze stałą instrukcją Komisji w sprawie wnoszenia zastrzeżeń, również utrzymał się powyżej 2 %.

W 2010 r. w rezultacie wspólnych wysiłków Komisji oraz państw członkowskich, jakość i wiarygodność powyższych statystyk kontroli znacznie się poprawiła, a liczba znalezionych i zgłoszonych błędów znacznie się zmniejszyła. Usprawnienia te umożliwiły DG AGRI dokładniejsze obliczenie poziomu błędów resztowych niż w latach poprzednich, kiedy to nie posiadała ona dostatecznej pewności, że państwa członkowskie sporządziły swoje statystyki z wymaganą dokładnością, stosując obecnie tę samą metodę, która znajduje zastosowanie w przypadku wydatków EFRG. Na podstawie powyższego podejścia poziom błędów resztowych dla całokształtu działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich znalazł się poniżej 2 % progu istotności. Obliczenia te opierają się na informacjach otrzymanych ze strony państw członkowskich z wyłączeniem Cypru i Portugalii, które nie były w stanie dotrzymać nowych standardów rachunkowości w odniesieniu do istotnych finansowo środków rolno-środowiskowych. Nawet jeśli te dwa państwa członkowskie wykazałyby poziom błędów powyżej średniej, wynik ten nie spowodowałby najprawdopodobniej zwiększenia powyżej 2 % progu istotności wskaźnika błędów resztowych dla całokształtu działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich..⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Obliczenia te opierają się na informacjach otrzymanych ze strony państw członkowskich z wyłączeniem Cypru i Portugalii, które nie były w stanie dotrzymać nowych standardów rachunkowości w odniesieniu do istotnych finansowo środków rolno-środowiskowych. Nawet jeśli te dwa państwa członkowskie wykazałyby poziom błędów powyżej średniej, wynik ten nie spowodowałby najprawdopodobniej zwiększenia powyżej 2 % progu istotności wskaźnika błędów resztowych dla całokształtu działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.54. Podobnie jak w 2009 r., DG AGRI nadal uważa, że anomalie wykryte przez krajowych inspektorów w trakcie losowo wybranych kontroli na miejscu odzwierciedlają poziom błędów resztowych dla przedmiotowego programu pomocy. Trybunał podtrzymuje przedstawioną już w sprawozdaniu rocznym za 2009 r. uwagę, że nie może poprzeć podejścia, które jest obciążone następującymi brakami:

- jest oparte na kontrolach, których jakość jest niewystarczająca w przypadku kilku agencji płatniczych, co wykazały kontrole przeprowadzone przez Komisję i Trybunał,
- polega na statystykach, co do których Komisja ma już świadomość, że zostały nieprawidłowo skompilowane, oraz
- jest niekompletne, gdyż nie bierze pod uwagę błędów resztowych w administracyjnym zarządzaniu wnioskami, które okazało się niewydolne.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

3.55. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2010 r. w zakresie „Rolnictwa i zasobów naturalnych” wystąpił istotny poziom błędów. Jednakże w płatnościach bezpośrednich objętych IACS nie wystąpił istotny poziom błędów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ponadto plan działania zawarty w zastrzeżeniu z lat poprzednich został wykonany, a poziom zgłoszonych błędów został, z kilkoma wyjątkami, uznany za dopuszczalny. Dalsza redukcja błędów byłaby możliwa wyłącznie w wyniku zwiększenia ilości kontroli na miejscu, co nie byłoby opłacalne.

W odniesieniu do wysokiego poziomu błędów w przypadku Bułgarii i Rumunii dla środków w ramach osi 2, odnośne wydatki dotyczące tych dwóch państw członkowskich objęte były zastrzeżeniem dla systemu IACS. W podobny sposób nowe zastrzeżenie zgłoszone w odniesieniu do Portugalii ze względu na poważne uchybienia w systemie IACS obejmuje również wydatki w ramach osi 2.

3.54. Statystyki kontroli państw członkowskich podlegają weryfikacji i są zatwierdzane w większości przypadków przez jednostki certyfikujące, czyli zgodnie z procedurą, którą jako jeden z wariantów zalecał Trybunał w swoim sprawozdaniu z 2005 r. Wyniki tego procesu zostały przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI.

Aby uniknąć ryzyka zaniżania poziomu błędów wynikających z powyższych statystyk kontroli ze względu na nieścisłości zawarte w bazach danych lub nieodpowiednie monitorowanie anomalii, na co zwrócił uwagę Trybunał, DG AGRI zastosowała margines bezpieczeństwa w postaci 25 % zwiększenia poziomów błędów, który uznała za w pełni wystarczający, aby pokryć ryzyko, o którym mowa w sprawozdaniu Trybunału. Nawet uwzględniając powyższe zwiększenie poziomu błędów, poziom błędów resztowych dla pomocy bezpośredniej, interwencji rynkowych i rozwoju obszarów wiejskich wynosi poniżej 2 %.

Ponadto w odniesieniu do pierwszego filaru, a w szczególności do płatności bezpośrednich objętych systemem IACS, wyniki kontroli Trybunału potwierdzają poziom błędów znacznie poniżej 2 % progu istotności, co zasadniczo potwierdza wyniki statystyk kontroli i wykazuje, że systemy nadzoru i kontroli działają w sposób skuteczny.

3.55. Wnioski Trybunału w obszarze polityki „Rolnictwo i zasoby naturalne” potwierdzają pozytywną tendencję, że w ostatnich latach wartość najbardziej prawdopodobnego poziomu błędów zbliża się do progu istotności w wysokości 2 %. Komisja zauważa ponadto, że w przypadku wydatków EFRG, które w 2010 r. stanowiły 77 % całkowitych wydatków w ramach tego rozdziału, wartość najbardziej prawdopodobnego poziomu błędów wynosi znacznie poniżej progu istotności, a wartość ta dla płatności bezpośrednich objętych systemem IACS jest nawet niższa.

Ponadto ryzyko dla budżetu UE jest odpowiednio zabezpieczone poprzez procedurę rozliczania zgodności.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.56. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że skontrolowane systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” są częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości płatności.

Zalecenia

3.57. Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli postępów w realizacji zaleceń przedstawionych w poprzednich sprawozdaniach rocznych (za rok 2008 i 2009) przedstawiono w **załączniku 3.4**. Należy wziąć pod uwagę następujące kwestie:

— Komisja podjęła istotne działania zaradcze, jeśli chodzi o uproszczenie działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz wiarygodność i kompletność informacji zawartych w systemie identyfikacji działek rolnych,

— jeśli chodzi o zalecenie ustanowienia na szczeblu UE minimalnych wymogów dotyczących rocznego utrzymania użytków zielonych oraz uniemożliwiania na podstawie prawodawstwa UE wypłaty bezpośredniej pomocy wnioskodawcom, którzy nie wykorzystują gruntów do celów rolniczych ani nie utrzymują gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, nowe rozporządzenie Rady pozostawia te kwestie swobodzie decyzyjnej państw członkowskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.56. Komisja uważa, że system IACS stanowi zasadniczo skuteczne narzędzie kontroli mające na celu ograniczenie ryzyka błędu lub nieprawidłowego wydatku.

Jeśli chodzi o rozwój obszarów wiejskich, Komisja uważa, że systemy nadzoru i kontroli są na bieżąco usprawniane i że w konsekwencji poziom błędów zmniejsza się w tym obszarze.

3.57.

— W ciągu ostatnich czterech lat Komisja wraz z państwami członkowskimi wdrożyła plan działania mający na celu zagwarantowanie lepszej możliwości kontrolowania działań rolnośrodowiskowych, przez co poziom błędów uległ zmniejszeniu. W zakresie bieżącego okresu programowania wdrożono inicjatywy upraszczające, które będą kontynuowane też w przyszłości w ramach reformy WPR po 2013 r. Należy jednak zachować odpowiednią równowagę między celami polityki, kosztami administracyjnymi oraz ryzykiem błędów.

Począwszy od 2010 r., państwa członkowskie zobowiązane są do oceny jakości swoich systemów identyfikacji działek rolnych. Pomimo że 2010 r. jest pierwszym rokiem obowiązywania tej procedury, okazała się ona już przydatna dla państw członkowskich w zakresie definiowania obszarów wymagających zwiększonej uwagi.

— Obecny system zapewnia wspólne ramy prawne, zgodnie z którymi państwa członkowskie są odpowiedzialne za określenie kryteriów utrzymywania gruntów zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej. Pozwala to na uwzględnienie różnorodności obszarów rolnych i tradycji w UE.

Do wspomnianej przez Trybunał kwestii definicji rolnika odniesiono się w ramach oceny funkcjonowania WPR, dając państwom członkowskim możliwość wyłączenia z systemów płatności bezpośrednich osób fizycznych lub prawnych, których podstawową dziedziną działalności nie jest prowadzenie działalności rolniczej lub których działalność rolnicza jest mało istotna (art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009).

Dalsze rozważania w kwestii skierowania wsparcia do „czynnych zawodowo rolników”, jak wskazano w komunikacie Komisji dotyczącym WPR do roku 2020, mogą być prowadzone w kontekście reformy WPR po 2013 r., z uwzględnieniem potrzeby unikania skomplikowanych przepisów prowadzących do tworzenia złożonych systemów kontroli, których wdrożenie byłoby kosztowne i sprzeczne z wysiłkami Komisji w kierunku wprowadzania uproszczeń.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.58. Na podstawie tej kontroli oraz ustaleń i wniosków przyjętych w odniesieniu do 2010 r. Trybunał zaleca, aby Komisja dopilnowała następujących kwestii:

- a) stosowanie ortofotomap powinno stać się obligatoryjne, a system identyfikacji działek rolnych powinien być regularnie aktualizowany na podstawie ortofotomap (zob. pkt 3.31);
- b) agencje płatnicze powinny zaradzić wykrytym uchybieniom w przypadkach, w których stwierdzono wadliwość systemów kontroli i baz danych IACS (zob. pkt 3.23–3.25);
- c) kontrole na miejscu powinny być takiej jakości, aby możliwa była wiarygodna identyfikacja kwalifikowalnego obszaru (zob. pkt 3.38 i 3.39);
- d) jakość kontroli powinna być odpowiednio sprawdzana i zgłaszana przez jednostki certyfikujące (zob. pkt 3.46 i 3.47).

3.59. W obszarze „Rozwój obszarów wiejskich” Trybunał zaleca, aby Komisja i państwa członkowskie zaradziły wykrytym uchybieniom, przede wszystkim poprzez poprawę skuteczności kontroli działań nieobjętych IACS.

3.60. Ponadto Komisja i państwa członkowskie muszą podjąć skuteczne działania w celu rozwiązania problemów wskazanych w obszarach polityki dotyczących środowiska, rybołówstwa, ochrony zdrowia i konsumentów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.58.

- a) Kwestia systematycznej aktualizacji systemu identyfikacji działek rolnych została ujęta w nowo wprowadzonej i obowiązkowej ocenie jakości systemu identyfikacji działek rolnych. Obligatoryjne stosowanie ortofotomap rozważane jest w kontekście reformy WPR po 2013 r.
- b) Komisja współpracuje z państwami członkowskimi w celu zapewnienia ciągłego usprawniania systemów nadzoru i kontroli. Zalecenia przekazywane są w tym zakresie w ramach regularnych kontroli, a państwa członkowskie, w których wykryto poważne uchybienia, opracowują i wdrażają plany działania. Komisja uważa, że plany te są skuteczne.

Ponadto, począwszy od 2010 r., państwa członkowskie zobowiązane są do oceny jakości swoich systemów identyfikacji działek rolnych. Pomimo że 2010 r. jest pierwszy rokiem obowiązywania tej procedury, okazała się ona już przydatna dla państw członkowskich w zakresie definiowania obszarów wymagających zwiększonej uwagi.

Dalsze działania dotyczące pozostałych uchybień prowadzone są w ramach procedury rozliczania zgodności w celu ochrony interesów finansowych UE.

- c) Jeśli Komisja wykryje takie uchybienia, przekazuje ona państwu członkowskiemu zalecenia dotyczące zmian, jak również dokonuje korekt finansowych w ramach procedury rozliczania zgodności w celu ochrony interesów finansowych UE.
- d) Komisja stwierdza, że ogólna struktura i wymogi sprawozdawcze w odniesieniu do kontroli na miejscu prowadzonych przez jednostki certyfikujące są odpowiednie (Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi na pkt 3.46 i 3.47). Dlatego też nie przewiduje się żadnych zmian w instrukcjach Komisji dla jednostek certyfikujących na rok finansowy 2011 r. Komisja będzie jednak kontynuować monitorowanie jakości pracy jednostek certyfikujących.

3.59. Komisja uważa, że osiągnięto znaczny postęp w ramach usprawniania systemów zarządzania i kontroli odnośnie do rozwoju obszarów wiejskich i że znajduje to swoje potwierdzenie w stałej tendencji spadkowej poziomu błędów, w szczególności w ramach działań nieobjętych IACS, w których według statystyk kontroli państw członkowskich poziom błędu w 2010 r. był znacznie poniżej 2 % progu istotności.

3.60. Komisja zbada problemy wskazane przez Trybunał, aby stwierdzić, czy wynikają one ze słabych punktów w systemie, oraz jakie działania podejmuje się, aby im zaradzić. Ponadto w momencie przedstawiania nowych programów wydatków Komisja zamierza uprościć zasady, zachowując jednocześnie odpowiedni poziom kontroli. Ma to na celu zachęcenie ewentualnych beneficjentów do ubiegania się o unijne wsparcie finansowe oraz zmniejszenie błędów i obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, Komisji oraz państw członkowskich. W ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie będą musiały zapewnić, że krajowe zasady kwalifikowalności będą jasne, proste i kontrolowane w sposób skuteczny, tak aby zmniejszyć poziom błędów.

ZAŁĄCZNIK 3.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE ROLNICTWA

	2010				2009	2008	2007
	EFRG	RD	SANCO, ENV, MARE	Ogółem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY ⁽¹⁾							
Łączna liczba transakcji (z czego):	146	80	12	238	241	204	196
Zaliczki	0	0	0	0	0	0	0
Płatności okresowe/końcowe	146	80	12	238	241	204	196
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾							
Odsetek badanych transakcji, w których:							
Nie wystąpiły błędy	73 % (107)	50 % (40)	33 % (4)	63 % (151)	73 %	68 %	69 %
Wystąpił co najmniej jeden błąd	27 % (39)	50 % (40)	67 % (8)	37 % (87)	27 %	32 %	31 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy							
Analiza według rodzaju wydatków							
Zaliczki	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	0 %	0 %
Płatności okresowe/końcowe	100 % (39)	100 % (40)	100 % (8)	100 % (87)	100 %	100 %	100 %
Analiza według rodzaju błędu							
Błędy niekwantyfikowalne:	26 % (10)	48 % (19)	50 % (4)	38 % (33)	36 %	32 %	36 %
Błędy kwantyfikowalne	74 % (29)	52 % (21)	50 % (4)	62 % (54)	64 %	68 %	64 %
Błędy kwalifikowalności	3 % (1)	48 % (10)	100 % (4)	28 % (15)	17 %	20 %	36 %
Błędy wystąpienia	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	2 %	3 %
Błędy dokładności	97 % (28)	52 % (11)	0 % (0)	72 % (39)	81 %	78 %	61 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH ⁽⁴⁾							
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu				2,3 %			
Najniższy poziom błędu				0,8 %			
Najwyższy poziom błędu				3,8 %			

⁽¹⁾ Powyższe części tabeli odnoszą się tylko do próby wymienionej w pierwszym akapicie pkt 3.16 i nie obejmują transakcji badanych w ramach skoordynowanych kontroli.

⁽²⁾ Aby poprawić wgląd w obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.

⁽³⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

⁽⁴⁾ Wyniki badania transakcji analizowanych w ramach skoordynowanych kontroli zostały uwzględnione przy wyliczaniu poziomu błędu.

ZAŁĄCZNIK 3.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE ROLNICTWA I ZASOBÓW NATURALNYCH

3.2.1. Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli (IACS) – EFGR

Państwo członkowskie (agencja płatnicza)	System	Wydatki związane z IACS (= pułap krajowy – załącznik VIII do rozporządzenia (WE) nr 73/2009) (1 000 EUR)	Procedury i kontrole administracyjne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności, w tym jakość baz danych	Kontrole na miejscu: metodologia, typowanie, realizacja, kontrola jakości i sprawozdawczość nt. indywidualnych wyników	Wdrożenie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska/ zasady wzajemnej zgodności i kontrola ich przestrzegania	Ogólna ocena
Niemcy (Dolna Saksonia)	SPJ	5 770 254	Skuteczne	Częściowo skuteczne C	Częściowo skuteczne b	Skuteczne
Niemcy (Saksonia)	SPJ	5 770 254	Skuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne b	Skuteczne
Hiszpania (Kastylia-La Mancha)	SPJ	4 858 043	Częściowo skuteczne 1, 2, 3, 4	Częściowo skuteczne A, B	Skuteczne	Częściowo skuteczne
Hiszpania (Estremadura)	SPJ	4 858 043	Częściowo skuteczne 1, 4, 5, 6	Częściowo skuteczne C	Częściowo skuteczne a	Częściowo skuteczne
Zjednoczone Królestwo (Walія)	SPJ	3 985 895	Skuteczne	Częściowo skuteczne B, D	Częściowo skuteczne b	Skuteczne
Niderlandy	SPJ	853 090	Skuteczne	Częściowo skuteczne D	Częściowo skuteczne a	Skuteczne

UWAGA: Ogólna ocena nie może być wyższa niż ocena procedur i kontroli administracyjnych.

- 1 Niekwalifikowalna powierzchnia trwałych użytków zielonych gęsto zalesionych nie jest zidentyfikowana w sposób wiarygodny.
- 2 Sankcje z tytułu zawyżeń zastosowane nieprawidłowo.
- 3 Sankcje z tytułu zaniżeń zastosowane nieprawidłowo.
- 4 Nieprawidłowe postępowanie w przypadku modyfikacji wniosku.
- 5 Dane systemu identyfikacji działek rolnych nieprawidłowo zmodyfikowane po kontrolach na miejscu.
- 6 Koncepcja oczywistego błędu zastosowana niewłaściwie.

- A Przydział badanej populacji do wyboru losowego lub opartego na analizie ryzyka w statystykach kontroli jest dokonywany metodą *ex post*.
- B Szybkie inspekcje terenowe są traktowane jak kontrole na miejscu.
- C Obszar kwalifikowalny dla grupy upraw określony nieprawidłowo.
- D Niezadowalająca jakość kontroli na miejscu.

- a Niewystarczające krajowe wymogi w zakresie utrzymywania gruntów w kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska w przypadku użytków zielonych i pastwisk o niskiej jakości.
- b Nieodpowiednie wymagania dotyczące utrzymania gruntów wyłączonych z produkcji rolnej.

3.2.2. Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli – Rozwój obszarów wiejskich

Państwo członkowskie (agencja płatnicza)	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 zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska/zasady wzajemnej zgodności i kontrola ich przestrzegania	Ogólna ocena
Francja	Nieskuteczne 1, 2, 3	Częściowo skuteczne A, B, C	Częściowo skuteczne c	Nieskuteczne
Niemcy (Meklemburgia-Pomorze Przednie)	Skuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne b	Skuteczne
Włochy (Toskania)	Częściowo skuteczne 2, 3	Częściowo skuteczne A, B, C	Częściowo skuteczne a	Częściowo skuteczne
Łotwa	Nieskuteczne 2, 3, 4	Skuteczne	Częściowo skuteczne d	Nieskuteczne
Polska	Częściowo skuteczne 2, 3, 4	Skuteczne	Częściowo skuteczne b	Częściowo skuteczne
Portugalia	Częściowo skuteczne 3, 4	Częściowo skuteczne B, C, D	Częściowo skuteczne a	Częściowo skuteczne
Rumunia	Częściowo skuteczne 2, 3, 4	Częściowo skuteczne 3, C	Skuteczne	Częściowo skuteczne
Zjednoczone Królestwo (Szkocja)	Częściowo skuteczne 1	Częściowo skuteczne 1, C, D	Częściowo skuteczne 1, c, d	Częściowo skuteczne
Republika Czeska	Częściowo skuteczne 2, 3, 5	Częściowo skuteczne C, E,a	Częściowo skuteczne a, c, e, E	Częściowo skuteczne

1 Płatności przed zakończeniem obowiązkowych kontroli.

2 Nieprawidłowe zasady, wyliczenia i płatności (zawyżone płatności, dopuszczalne odchylenie, wydatki niekwalifikowane, redukcje).

3 Brak dowodów, niedociągnięcia i nieskuteczne kontrole dotyczące warunków kwalifikowalności i zobowiązań.

4 Brak odpowiedniego systemu oceny racjonalności proponowanych kosztów.

5 Brak skuteczności kontroli administracyjnych w zakresie wniosków pomocowych wycofanych w całości lub częściowo.

A Brak oceny wyników kontroli na miejscu i niezwiększenie próby beneficjentów podlegających kontroli.

B Braki w metodyce doboru i nieprzestrzeganie określonego w przepisach minimalnego wymiaru 5 % dla kontroli na miejscu.

C Uchybienia dotyczące jakości przeprowadzonych kontroli na miejscu i kontroli ex post.

D Opóźnienia i niespójności dotyczące statystyk i wyników kontroli przekazywanych Komisji.

E Zasady nakładania sankcji niezgodne z przepisami UE.

a Kontrole przeprowadzone z opóźnieniem i nierozłożone na cały rok.

b Niezgodność z zasadami identyfikacji i rejestracji zwierząt i nieprzestrzeganie obowiązkowych zgłoszeń.

c Brak oceny wykrytych niezgodności oraz niespójności w zbadanych sprawozdaniach z kontroli.

d Nieosiągnięty obowiązkowy wskaźnik kontroli dla podstawowego wymogu w zakresie zarządzania nr 7 i rozbieżności w statystykach dotyczących kontroli zasady wzajemnej zgodności.

e Niewystarczające krajowe standardy w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ogólna ocena	2010	2009	2008	2007
	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI W ZAKRESIE ROLNICTWA I ZASOBÓW NATURALNYCH

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności	
				2010	2009
DG AGRI	z zastrzeżeniami	Poważne niedociągnięcia w systemie IACS w Bułgarii, Portugalii i Rumunii.	Utrzymanie zastrzeżeń jest zbieżne z ustaleniami Trybunału dotyczącymi tych państw członkowskich. Poświadczenie zawarte w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2009 r. obejmowało zastrzeżenie dotyczące wydatków na działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w ramach osi 2 (poprawa środowiska i obszarów wiejskich) w okresie programowania 2007–2013. DG AGRI nie przeniosła tego zastrzeżenia do rocznego sprawozdania z działalności za 2010 r. Trybunał stwierdził, że zastrzeżenie to powinno było zostać utrzymane, gdyż: a) metoda stosowana przez Komisję do obliczania poziomu błędu nie była w pełni przejrzysta i była oparta na szeregu dokonanych wyborów. Można było dokonać różnych wyborów, które doprowadziłyby do poziomu błędu przekraczającego próg 2 %; b) dane wykorzystane do obliczenia poziomu błędu były wybrakowane, a w niektórych przypadkach niewiarygodne. W szczególności jakość statystyk kontroli państw członkowskich, które stanowią podstawę obliczania poziomu błędu, była niewystarczająca.	B	B
DG CLIMA	z zastrzeżeniem	Zastrzeżenie związane z ryzykiem wizerunkowym, dotyczące poważnego naruszenia zasad bezpieczeństwa wykrytego w krajowych rejestrach systemu handlu emisjami.		A	
DG ENV	bez zastrzeżeń		DG ENV nie podtrzymała swojego zastrzeżenia pomimo wzrostu z 5,97 % do 7,14 % poziomu błędu kontroli <i>ex post</i> , który był podstawą zastrzeżenia zgłoszonego w 2009 r. DG ENV uzasadniła swoje stanowisko przypuszczeniami dotyczącymi wpływu metody doboru prób na poziom błędu, którego nie można było udowodnić.	B	

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności	
				2010	2009
DG MARE	z zastrzeżeniami	Systemy zarządzania i kontroli w zakresie programów FIOR w Niemczech, cel 1.	DG MARE wycofała się z zastrzeżenia wobec Zjednoczonego Królestwa – regionu Walii, choć władze Zjednoczonego Królestwa w ogóle nie zaakceptowały korekty.	B	B
DG SANCO	bez zastrzeżeń		Choć kontrole Trybunału i Działu Kontroli Wewnętrznej wykazały znaczne uchybienia, DG SANCO nie zgłosiła zastrzeżenia.	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 pod względem prawidłowości.

B: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

C: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności nie zawierają rzetelnej oceny zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI ZALECENIAMI W ZAKRESIE ROLNICTWA I ZASOBÓW NATURALNYCH

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2008 i 2009	Trybunał zaleca wyeliminowanie wykrytych uchybień systemowych. W tym zakresie niedociągnięcia w zakresie SPJ i JPO najpilniej wymagające usunięcia to (pkt 3.73 sprawozdania rocznego za 2009 r. ⁽¹⁾):			
	a) uchybienia systemowe prowadzące do błędów związanych z kwalifikowalnością gruntów lub deklarowaniem zawyżonej powierzchni, jak również do niedokładnych uprawnień do płatności, w szczególności poprzez poprawę wiarygodności i kompletności danych zapisanych w LPIS (np. najnowsze ortofotomapy);	Od kampanii 2010 r. rozporządzeniem Komisji (UE) nr 146/2010 wprowadzono dla państw członkowskich wymóg corocznej oceny jakości LPIS. O wynikach tej oceny i ostatecznych działaniach zaradczych należy co roku informować Komisję. Jeśli chodzi o wiarygodność bazy danych uprawnień, nowe rozporządzenie stanowi, że uprawnienia do płatności przydzielone rolnikom przed 2009 r. uznaje się za zgodne z prawem i prawidłowe od kampanii 2010 r.	a) Komisja zgadza się z opinią Trybunału. W nadchodzących latach Komisja będzie nadal monitorować wyniki.	Ten nowy wymóg jest pożytecznym krokiem w kierunku lepszej jakości systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) w państwach członkowskich. W ramach przyszłych kontroli Trybunał będzie monitorował kwestię spełniania tego wymogu. Trybunał pozytywnie ocenia nowy przepis, który wprowadza pewność prawną.
	b) dopilnowanie, by wszystkie bazy danych IACS zapewniały wiarygodną i pełną ścieżkę audytu w zakresie wszystkich dokonywanych modyfikacji;	Brak postępu	b) W ramach kontroli Komisja wydaje zalecenia dla państw członkowskich w taki sposób, aby sytuacja na bieżąco ulegała poprawie. W ciągu ostatnich lat wyniki kontroli wykazały postępy w zakresie jakości informacji zawartych w bazach danych.	
	c) lepsze objaśnienie i egzekwowanie przepisów, tak aby bezpośrednia pomoc UE nie była wypłacana wnioskodawcom, którzy nie wykorzystują gruntów do celów rolniczych ani nie utrzymują gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska;	Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 stanowi, że od 2010 r. państwa członkowskie mogą ustanowić odpowiednie obiektywne i niedyskryminujące kryteria, aby zapewnić nieprzynawanie płatności bezpośrednich osobom fizycznym ani prawnym: a) których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczającą część ogółu ich działalności gospodarczej; lub b) których główna działalność gospodarcza lub przedmiot działalności nie polegają na prowadzeniu działalności rolniczej.	c) Wspomniana przez Trybunał kwestia definicji rolnika będzie przedmiotem prac w ramach reformy WPR po 2013 r., o czym wspomniano w komunikacie Komisji z dnia 18 listopada 2010 r. dotyczącym WPR do roku 2020.	Ponieważ spełnienie tego wymogu pozostawiono swobodzie decyzyjnej państw członkowskich, Trybunał uważa, że nadal istnieje ryzyko przyznawania płatności wnioskodawcom, którzy nie wykorzystują gruntów do celów rolniczych ani nie utrzymują gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2008 i 2009	d) ustanowienie na szczeblu UE minimalnych wymogów dotyczących rocznego utrzymania użytków zielonych, tak aby kwalifikowały się do uzyskania pomocy bezpośredniej UE.	Brak postępu	d) Obecny system zapewnia wspólne ramy prawne, zgodnie z którymi państwa członkowskie są odpowiedzialne za określenie kryteriów utrzymywania gruntów zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej. Pozwala to na uwzględnienie różnorodności obszarów rolnych i tradycji w UE.	
	Dalsze starania w obszarze rozwoju obszarów wiejskich w celu uproszczenia zasad i warunków (pkt 3.74 sprawozdania rocznego za 2009 r. i pkt 5.66 sprawozdania rocznego za 2008 r.).	W 2010 r. zwrócono dużą uwagę na uproszczenie. Oprócz dyskusji w szerszym kontekście debaty na temat przyszłości WPR w przypadku filaru 2 podjęto poniższe działania. Uproszczenie było przedmiotem dyskusji podczas sześciu z ośmiu posiedzeń komitetu rozwoju obszarów wiejskich, które odbyły się w 2010 r. Dyskusje oparte były na wkładach państw członkowskich i dokumentach roboczych przygotowanych przez Komisję. Głównym tematem tych dyskusji były zasady kwalifikowalności. Kwestie te są również rozważane w grupie ekspertów ds. uproszczenia. We wrześniu 2010 r. odbyło się seminarium dotyczące zapewnienia dobrego zarządzania programami rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. Ponadto rozpoczęto analizę dotyczącą formalności obowiązujących beneficjentów w drugim filarze, która ma na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z rozwojem obszarów wiejskich.	W odpowiedzi na zestawienie 39 propozycji dotyczących uproszczenia przedstawionych przez państwa członkowskie podczas posiedzenia Rady w kwietniu 2009 r., Komisja wdrożyła następujące działania dotyczące uproszczeń: — po pierwsze w październiku 2010 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005, aby: — ograniczyć liczbę sprawozdań w sprawie monitorowania strategii rozwoju obszarów wiejskich z 3 do 2, — ułatwić zindywidualizowane świadczenie usług doradztwa rolnego, — pozwolić państwom członkowskim na kontrole sprawdzające w przypadku uchybień mniejszej wagi oraz stosowanie zasady <i>de minimis</i> tylko na podstawie wyrzykowych kontroli ryzyka zamiast 100 % systematycznych kontroli. Wniosek ten jest obecnie rozpatrywany przez Parlament Europejski i Radę. Po drugie, również w odpowiedzi na zestawienie 39 propozycji uproszczeń, przepisy dotyczące procedury kontroli oraz zasad współzależności zostały doprecyzowane i zobowiązania przedstawione zostały w wyraźny sposób w przepisach wykonawczych, w kontekście przekształcenia rozporządzenia (UE) nr 65/2011. Pozostałe znaczące działania upraszczające w ramach rozwoju obszarów wiejskich ukierunkowane są na następny okres programowania. Wynika to z trudności wprowadzania istotnych zmian w trakcie realizacji programów. Ponadto, w momencie gdy znane będą wyniki badań dotyczących obciążeń administracyjnych w ramach drugiego filaru, zostaną one uwzględnione przez Komisję i państwa członkowskie w celu dalszego ograniczania poziomu biurokracji dla beneficjentów.	W 2010 r. podjęto znaczne starania w celu omówienia i przeanalizowania uproszczenia zasad i warunków. Wnieście to pozytywny wkład w usprawnienie rozwoju obszarów wiejskich w następnym okresie programowania. Nie doprowadziło to jeszcze jednak do konkretnych działań mających na celu uproszczenie w bieżącym okresie programowania.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2008 i 2009	Należy podjąć skuteczne działania, wraz z odpowiednimi władzami krajowymi, aby unikać wypłacania wydatków niekwalifikowalnych w projektach dotyczących rybołówstwa (pkt 3.76 sprawozdania rocznego za 2009 r. ⁽²⁾).	Kontrole wydatków kwalifikowalnych, wymagane w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego, zostały zastrzone w porównaniu z kontrolami prowadzonymi w ramach poprzedniego Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa.	<i>Działania kontrolne DG MARE w 2010 r. nie doprowadziły do wykrycia znaczącej liczby wydatków niekwalifikowalnych.</i>	Trybunał będzie monitorował zmienione zasady kontroli w trakcie przyszłych kontroli.
	Kontrole wewnętrzne w zakresie płatności na rzecz państw członkowskich w programach zwalczania i monitorowania chorób zwierząt wymagają jasnego podziału funkcji między działami Komisji oraz opracowania odpowiednich formalnych procedur kontrolnych (pkt 3.76 sprawozdania rocznego za 2009 r.).	Służby Komisji sprecyzowały podział funkcji i rozpoczęły projekt uproszczenia podstawy prawnej programów.	<i>Objaśnienia oraz uproszczenia zastały już ujęte w decyzji Komisji 2010/712/UE w sprawie wkładu finansowego na rzecz programów zwalczania chorób. W 2012 r. Komisja ma zamiar przedstawić propozycję zmian do decyzji Rady 90/424/EWG, która stanowi podstawę prawną pokrywania kosztów kwalifikowalnych w ramach programów zwalczania chorób.</i>	Trybunał będzie monitorował zmienione zasady kontroli w trakcie przyszłych kontroli.

⁽¹⁾ Podobne zalecenia przedstawiono w pkt 5.65 sprawozdania rocznego za 2008 r.

⁽²⁾ Podobne zalecenia przedstawiono w pkt 5.67 sprawozdania rocznego za 2008 r.

ROZDZIAŁ 4

Spójność, energia i transport

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	4.1–4.23
Szczegółowa charakterystyka grupy polityk	4.3–4.22
Cele polityki	4.3–4.4
Instrumenty polityki	4.5–4.19
Ryzyko w zakresie prawidłowości	4.20–4.22
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.23
Prawidłowość transakcji	4.24–4.36
Skuteczność systemów	4.37–4.44
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	4.45–4.46
Wnioski i zalecenia	4.47–4.50
Wnioski	4.47–4.48
Zalecenia	4.49–4.50
Działania podjęte w związku z wcześniejszymi sprawozdaniami specjalnymi	4. 51–4.59
Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 1/2006 dotyczącym wkładu Europejskiego Funduszu Społecznego w przeciwdziałanie wczesnemu porzucaniu nauki	4.51–4.53
Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 10/2006 dotyczącym oceny <i>ex post</i> programów celu 1 i 3 na lata 1994–1999 (fundusze strukturalne)	4.54–4.56
Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 7/2009 dotyczącym zarządzania fazą rozwoju i walidacji programu Galileo	4.57–4.59

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę grupy polityk „Spójność, energia i transport”, obejmującej następujące obszary: 04 – „Zatrudnienie i sprawy społeczne” i 06 – „Energia i transport” oraz 13 – „Polityka regionalna”. W niniejszym rozdziale przedstawiono również działania podjęte przez Komisję w odpowiedzi na zalecenia zawarte w trzech sprawozdaniach specjalnych Trybunału. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2010 r. przedstawiono w **tabeli 4.1**.

Tabela 4.1 – Spójność, energia i transport – najważniejsze informacje za 2010 r.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
4	Zatrudnienie i sprawy społeczne	Wydatki administracyjne	97	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Fundusz Społeczny (EFS)	7 066	Dzielone
		Praca w Europie – dialog społeczny i mobilność	56	Bezpośrednie scentralizowane
		Zatrudnienie, solidarność społeczna i równość płci	155	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji	104	Dzielone
		Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA, dawniej ISPA)	3	Zdecentralizowane
		7 481		
6	Energia i transport	Wydatki administracyjne	153	Bezpośrednie scentralizowane
		Transport lądowy, lotniczy i morski	149	Bezpośrednie scentralizowane
		Sieci transeuropejskie (TEN)	858	Bezpośrednie scentralizowane
		Energia konwencjonalna i odnawialna	773	Bezpośrednie scentralizowane
		Energia jądrowa	237	Bezpośrednie scentralizowane/ Pośrednie scentralizowane/ Wspólne
		Badania naukowe związane z energią i transportem (programy ramowe)	226	Bezpośrednie scentralizowane
		Bezpieczeństwo i ochrona użytkowników energii i transportu	3	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejskie programy nawigacji satelitarnej (EGNOS i Galileo)	460	Bezpośrednie scentralizowane
		2 859		
13	Polityka regionalna	Wydatki administracyjne	83	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i inne działania w zakresie polityki regionalnej	22 091	Dzielone
		Fundusz Spójności (FS)	7 957	Dzielone
		Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA, dawniej ISPA)	479	Zdecentralizowane
		Fundusz Solidarności	13	Pośrednie
		30 623		
		Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾		333
Wydatki operacyjne ogółem		40 630		
W tym: — zaliczki		3 074		
— płatności okresowe/końcowe		37 556		
Płatności za rok ogółem		40 963		
Zobowiązania za rok ogółem		55 223		

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 7.

Źródło: Sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2010.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Fundusz Spójności (FS) są realizowane w ramach wieloletnich okresów programowania. W 2010 r. płatności z EFRR (22,1 mld euro), EFS (7,1 mld euro) i FS (8,0 mld euro) stanowiły ponad 90 % wydatków operacyjnych na całą tę grupę polityk ⁽¹⁾. Płatności w obszarze energii i transportu wyniosły w 2010 r. 2,9 mld euro.

Szczegółowa charakterystyka grupy polityk

Cele polityki

Polityka spójności

4.3. Celem polityki spójności jest wzmacnianie gospodarczej i społecznej spójności w Unii Europejskiej poprzez zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju między różnymi regionami.

Energia i transport

4.4. Celem polityki w zakresie energii i transportu jest udostępnienie obywatelom i przedsiębiorstwom europejskim bezpiecznych, konkurencyjnych i zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju systemów oraz usług energetycznych i transportowych, a także opracowanie innowacyjnych rozwiązań, które przyczyniłyby się do formułowania i realizacji tej polityki.

Instrumenty polityki

Polityka regionalna

4.5. Wydatki na politykę regionalną stanowią 75 % wydatków w tej grupie polityk. Wydatki na politykę regionalną są głównie realizowane z EFRR i FS (łącznie 98 % wydatków na politykę regionalną w 2010 r.). Z EFRR finansowane są prace w zakresie infrastruktury, tworzenie lub utrzymanie miejsc pracy, inicjatywy regionalnego rozwoju gospodarczego oraz – głównie za pomocą instrumentów inżynierii finansowej – działania wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). FS finansuje inwestycje w infrastrukturę w dziedzinie ochrony środowiska i transportu w tych państwach członkowskich, których dochód narodowy brutto na osobę jest niższy niż 90 % średniej UE.

⁽¹⁾ W 2010 r. kwota 32,8 mld euro, czyli 88 %, odnosiła się do okresu programowania 2007–2013, natomiast na lata 2000–2006 przeznaczona była kwota 4,3 mld euro (12 %). W przypadku FS i EFS w 2010 r. dokonano dodatkowych płatności zaliczkowych odpowiednio w kwotach 0,4 mld euro i 0,37 mld euro w ramach działań mających na celu przeciwdziałanie kryzysowi finansowemu. Zaliczki w wysokości 0,6 mld euro wypłacono również na rzecz projektów w zakresie energii w ramach europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG).

UWAGI TRYBUNAŁU

4.6. Instrumenty polityki regionalnej obejmują również środki współpracy regionalnej i transgranicznej stosowane w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) i Funduszu Solidarności UE, który zapewnia wsparcie w razie klęski żywiołowej w państwach członkowskich.

Zatrudnienie i sprawy społeczne

4.7. Wydatki na zatrudnienie i sprawy społeczne stanowią 18 % wydatków w tej grupie polityk. Zdecydowana większość środków na zatrudnienie i sprawy społeczne (94 % w 2010 r.) jest wydatkowana w ramach EFS, z którego finansowane są inwestycje w kapitał ludzki w formie szkoleń i innych działań dotyczących zatrudnienia.

4.8. Inne wydatki w tym obszarze polityki obejmują dopłaty i dotacje dla organizacji realizujących działania dotyczące spraw społecznych i zatrudnienia, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, który wspiera pracowników w UE zwolnionych na skutek poważnych strukturalnych zmian w handlu światowym lub kryzysu finansowego oraz wkład w IPA.

Zarządzanie wydatkami z EFRR, EFS i FS oraz ich kontrolowanie

4.9. EFRR, EFS i FS podlegają wspólnym zasadom i są objęte zarządzaniem dzielonym Komisji i państw członkowskich.

4.10. Na podstawie propozycji państw członkowskich Komisja zatwierdza wieloletnie programy operacyjne wraz z orientacyjnymi planami finansowymi, które uwzględniają wkład UE. Projekty w ramach programów operacyjnych są realizowane przez osoby prywatne, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa prywatne lub państwowe bądź organy publiczne na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym.

4.11. Państwa członkowskie powierzają zadanie bieżącego administrowania instytucjom zarządzającym i instytucjom pośredniczącym⁽²⁾. Dotyczy to wyboru pojedynczych projektów, prowadzenia kontroli mających na celu zapobieganie błędom w zadeklarowanych wydatkach, wykrywanie ich i korygowanie oraz weryfikacji, czy projekty są faktycznie realizowane („kontrolę pierwszego szczebla”). Instytucje certyfikujące sprawdzają, czy kontrole pierwszego szczebla są skutecznie prowadzone oraz, w odpowiednim przypadku, podejmują dodatkowe kontrole przed złożeniem do Komisji deklaracji wydatków.

⁽²⁾ Instytucje pośredniczące to organy publiczne lub prywatne działające pod kontrolą instytucji zarządzającej i wykonujące w jej imieniu obowiązki wobec beneficjentów realizujących operacje.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.12. Instytucje audytowe w państwach członkowskich są odpowiedzialne za prowadzenie kontroli systemów i kontroli operacji (tj. projektów lub grup projektów) w celu uzyskania wystarczającej pewności co do skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli programów oraz prawidłowości poświadczonych wydatków dla każdego PO. Instytucje te przedstawiają Komisji informacje dotyczące tych kontroli w formie rocznych sprawozdań audytowych i rocznych opinii.

4.13. Na początku każdego okresu programowania Komisja wypłaca państwom członkowskim zaliczki. Finansowanie projektu zazwyczaj przybiera formę zwrotu kosztów na podstawie deklaracji wydatków sporządzonych przez promotorów projektów. Te poszczególne deklaracje zostają zagregowane dla każdej osi priorytetowej PO w okresowych deklaracjach wydatków poświadczanych przez władze państw członkowskich i przedkładanych Komisji. Wydatki te są następnie współfinansowane z budżetu UE.

4.14. Zasady kwalifikowalności są określone na szczeblu krajowym (lub czasem regionalnym) z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w szczegółowych przepisach dotyczących poszczególnych funduszy. Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za zapobieganie nieprawidłowym wydatkom, wykrywanie ich i korygowanie oraz informowanie o tym Komisji.

4.15. Komisja musi uzyskać pewność, że państwa członkowskie ustanowiły systemy zarządzania i kontroli, które spełniają przewidziane przepisami wymogi, oraz że systemy te funkcjonują skutecznie. Jeżeli Komisja stwierdzi, że państwo członkowskie nie skorygowało nieprawidłowych wydatków lub wystąpiły poważne uchybienia w systemach zarządzania i kontroli, Komisja może wstrzymać lub zawiesić płatności⁽³⁾. Jeżeli państwo członkowskie nie wycofa nieprawidłowych wydatków (które mogą być zastąpione wydatkami kwalifikowalnymi) bądź nie usunie wykrytych uchybień w systemach, Komisja może zastosować korekty finansowe, ograniczając finansowanie UE w ujęciu netto⁽⁴⁾.

4.14. Określenie zasad kwalifikowalności na poziomie krajowym (art. 56 rozporządzenia Rady 1083/2006) było jednym z głównych elementów procesu uproszczenia wprowadzonego w okresie programowania 2007–2013. Miał on na celu zapewnienie państwom członkowskim większej elastyczności przy dostosowywaniu zasad kwalifikowalności do określonych potrzeb regionów lub programów oraz ujednolicenie ich z zasadami obowiązującymi dla innych krajowych programów publicznych.

4.15. Roczne sprawozdania z działalności DG REGIO i DG EMPL przedstawiają szczegółowe oceny poświadczeń wiarygodności przedstawionych Komisji, dotyczących ustanowienia i funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w przypadku każdego współfinansowanego programu. W sprawozdaniu za 2010 r. przedstawiono również po raz pierwszy ogólną ocenę krajowych systemów kontroli.

⁽³⁾ Art. 39 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, s. 1); art. 91 i 92 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

⁽⁴⁾ Art. 99 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

Energia i transport

4.16. Wydatki na energię i transport stanowią 7 % wydatków w tej grupie polityk. Około 30 % wydatków na energię i transport przeznaczanych jest na duże projekty w ramach programu sieci transeuropejskich (TEN). Druga główna kategoria wydatków (27 %) to wydatki na projekty dotyczące konwencjonalnych i odnawialnych źródeł energii, w dużej mierze w formie dotacji i dopłat w ramach europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG). Kolejne 8 % wydatkowane jest na projekty badawcze finansowane głównie za pomocą ramowych programów badawczych.

Zarządzanie wydatkami na energię i transport oraz ich kontrola

4.17. Komisja realizuje wydatki na energię i transport w ramach scentralizowanego zarządzania bezpośredniego i pośredniego (za pośrednictwem dwóch agencji wykonawczych i wspólnego przedsięwzięcia⁽⁵⁾), lecz również w trybie zarządzania wspólnego (jak w przypadku środków na zamykanie obiektów jądrowych).

4.18. Komisja zazwyczaj ogłasza zaproszenia do składania wniosków projektowych. Dokonuje też bezpośrednio płatności na zatwierdzone projekty na rzecz beneficjentów na podstawie umów o dotacje lub wydanych przez siebie decyzji finansowych. Beneficjentami są zazwyczaj władze państw członkowskich, lecz mogą to również być przedsiębiorstwa publiczne lub prywatne. Płatności dokonywane są w ratach: jako zaliczki (prefinansowanie) po podpisaniu umowy o dotację lub decyzji finansowej, a następnie w formie płatności okresowych i końcowych stanowiących zwrot wydatków kwalifikowalnych zadeklarowanych przez beneficjentów.

4.19. Podstawowymi elementami sprawowanej przez Komisję kontroli wydatków są: ocena wniosków pod kątem określonych kryteriów ich wyboru i zatwierdzania; zapewnienie informacji i wytycznych dla beneficjentów; monitorowanie i weryfikacja realizacji projektów na podstawie sprawozdań z postępów finansowych i technicznych przedkładanych przez beneficjentów (w tym – jeżeli wymaga tego umowa finansowa – na podstawie przedstawienia sprawozdań finansowych poświadczonych przez niezależnego audytora zewnętrznego); kontrole *ex post* mające na celu wykrycie i skorygowanie błędów, którym mogły nie zapobiec wcześniejsze kontrole, oraz uzyskanie wystarczającej pewności co do prawidłowości wydatków.

⁽⁵⁾ Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej, Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności oraz Wspólne Przedsięwzięcie SESAR (program badań w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym w kontekście jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

*Ryzyko w zakresie prawidłowości**EFRR, EFS i FS*

4.20. W przypadku wydatków na spójność głównym ryzykiem w zakresie prawidłowości jest deklarowanie przez beneficjentów niekwalifikowalnych wydatków. Skutkiem niewykrycia tego faktu na różnych szczeblach kontroli w państwie członkowskim jest nieprawidłowe poświadczanie wydatków przez państwo członkowskie. Jeżeli Komisja nie skoryguje tego najpóźniej do końca okresu programowania, doprowadzi to do zawyżenia płatności z budżetu UE na dany program operacyjny.

4.21. Podmioty biorące udział w realizacji programów operacyjnych i projektów na poziomie krajowym lub regionalnym mogą nie znać obowiązujących zasad lub nie mieć pewności co do ich prawidłowej interpretacji. Dodatkowe ryzyko wynika ze znacznej liczby i różnorodności współfinansowanych działań oraz udziału wielu, często działających na niewielką skalę, partnerów w realizacji projektów.

Energia i transport

4.22. W przypadku wydatków na energię i transport główne ryzyko w zakresie prawidłowości polega na tym, że beneficjenci mogą uwzględniać w zestawieniach poniesionych wydatków niekwalifikowalne koszty, które nie zostaną wykryte w trakcie kontroli prowadzonych przez Komisję przed zwrotem zadeklarowanych kosztów. W przypadku projektów dotyczących TEN-Transport i TEN-Energia jednakże ryzyko to łagodzi fakt, że kwalifikowalne wydatki często przekraczają próg współfinansowania. Finansowanie w ramach EPENG może w szczególności wspierać duże, złożone i transnarodowe projekty, a potrzeba szybkiego wydatkowania tych funduszy może negatywnie wpływać na stosowanie odpowiednich kontroli.

4.20. Ze względu na wieloletni charakter systemu zarządzania i kontroli zawyżenie płatności wykryte we wniosku o płatność zwróconą przez Komisję mogło nie podlegać jeszcze pełnemu cyklowi kontroli na poziomie krajowym i unijnym w czasie certyfikacji.

Nadzorcza rola Komisji skupia się na zapewnianiu wytycznych i szkoleń instytucjom zarządzającym w zakresie właściwego przeprowadzania kontroli zarządzania w zakresie wykrywania błędów na poziomie beneficjenta przed dokonaniem certyfikacji. Komisja ściśle współpracuje z krajowymi instytucjami audytowymi w dziedzinie natychmiastowego audytu najbardziej ryzykownych programów lub instytucji.

4.21. Ramy prawne na lata 2007–2013 stanowią, że beneficjenci są informowani o szczegółowych warunkach finansowania i że instytucje zarządzające upewniają się, że beneficjenci posiadają zdolności do wypełnienia tych warunków (art. 13 ust. 1 rozporządzenia Komisji nr 1828/2006). Spełnienie tego warunku jest przedmiotem systematycznej kontroli przeprowadzanej przez audytorów Komisji.

Komisja zorganizowała również dwustronne i wielostronne szkolenia, a w szczególności seminaria, których celem było „szkolenie trenerów”, tak aby zadbać o to, że państwa członkowskie stale zapewniają organom wykonawczym i beneficjentom szkolenia, informacje, doradztwo oraz wytyczne. Szkolenia takie uważa się za szczególnie przydatne przy ograniczaniu ryzyka związanego z partnerami prowadzącymi działalność na niewielką skalę, takimi jak organizacje pozarządowe (NGO) działające na szczeblu regionalnym i lokalnym. Ponadto Komisja zainicjowała działania w 2011 r., które miały na celu zapewnienie konkretnych i ukierunkowanych informacji i szkoleń państwom członkowskim, w przypadku których programy operacyjne były, w sposób powtarzający się, przedmiotem zastrzeżeń w rocznych sprawozdaniach z działalności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zakres kontroli i podejście kontrolne

4.23. Ogólne podejście kontrolne i metodyka kontroli Trybunału zostały przedstawione w **załączniku 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli obszaru „Spójność, energia i transport” należy odnotować następujące kwestie:

- Trybunał poddał badaniu próbę 243 płatności okresowych i końcowych ⁽⁶⁾,
- ocena systemów skupiała się na instytucjach audytowych w okresie programowania 2007–2013 w zakresie spójności, oraz
- w przeglądzie oświadczeń kierownictwa Komisji uwzględniono roczne sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej, Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu oraz Dyrekcji Generalnej ds. Energii.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

4.24. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 4.1**. Na podstawie badania próby transakcji Trybunał stwierdził, iż 49 % ze skontrolowanych 243 płatności zawiera błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 7,7 % ⁽⁷⁾.

4.24. Komisja odnotowuje, że drugi rok z rzędu poziom błędu utrzymuje się wyraźnie poniżej poziomów stwierdzonych przez Trybunał w okresie 2006–2008 ⁽¹⁾. Komisja uważa, że ta pozytywna i obiecująca zmiana wynika z wprowadzenia przepisów o wzmocnionej kontroli dotyczące okresu programowania 2007–2013 i planu działania na 2008 r.

Wynik ten jest szczególnie ważny, gdyż w przypadku prawie wszystkich programów operacyjnych zadeklarowano wydatki od 2010 r., tym samym powodując, że kwota zadeklarowanych wydatków na spójność była ponaddwukrotnie wyższa, a nieodłączne ryzyko błędów wzrosło w związku z wysoką liczbą zaangażowanych obecnie podmiotów. Komisja odnotowuje, że nie wszystkie błędy wykryte przez Trybunał będą miały wpływ finansowy.

Komisja odnotowuje, że przeważająca większość znacznych błędów kwantyfikowalnych o istotnym oddziaływaniu, wykrytych przez Trybunał, występuje w siedmiu programach operacyjnych EFRR w trzech spośród 16 państw członkowskich ujętych w próbie Trybunału. Komisja podejmuje środki w celu skorygowania błędów wykrytych przez Trybunał i koncentruje swoje działania na programach o najwyższym ryzyku.

⁽⁶⁾ Próba ta obejmuje 243 płatności na rzecz 229 projektów dotyczących spójności (EFRR – 143, EFS – 60, FS – 20, instrument przedakcesyjnej polityki strukturalnej (ISPA) – 6), 6 projektów dotyczących spraw społecznych i zatrudnienia realizowanych poza EFS oraz 8 projektów dotyczących energii i transportu. 205 płatności na rzecz projektów dotyczących spójności odnosi się do okresu programowania 2007–2013, a 24 do lat 2000–2006. Próba została dobrana na podstawie wszystkich płatności, z wyjątkiem zaliczek, które w 2010 r. wyniosły 3,1 mld euro.

⁽⁷⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby statystycznej. Podana liczba jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błędu). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 4,7 % a 10,7 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

⁽¹⁾ Dolny limit błędu 11–12 % w porównaniu z 4,7 % w 2010 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.25. Trybunał uważa, że władze państw członkowskich dysponowały wystarczającymi informacjami, które umożliwiały wykrycie i korektę przynajmniej niektórych błędów (przed poświadczeniem wydatków Komisji) w przypadku 58 % transakcji, w których wystąpiły błędy.

W przypadku jednej piątej transakcji doszło do naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych

4.26. Trybunał stwierdził błędy związane z nieprzestrzeganiem unijnych i krajowych zasad udzielania zamówień publicznych w 19 % z 243 skontrolowanych transakcji. W przypadku 5 % skontrolowanych transakcji wykryto poważne uchybienia w zakresie przestrzegania tych zasad. Stanowią one 24 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 31 % szacowanego poziomu błędów w przypadku tej grupy polityk (zob. przykład 4.1).

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.25. Komisja uważnie monitoruje te sprawy, aby zagwarantować, że w przyszłości przedmiotowe systemy będą lepiej zapobiegać błędom przed certyfikacją.

Instytucje zarządzające mają obowiązek dokonywać kontroli dokumentacji w odniesieniu do wszystkich wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów przed certyfikacją wydatków. Niemniej jednak na dalszym etapie realizacji projektu, po dokonaniu certyfikacji i przed zamknięciem programu, mogą również wystąpić kontrole na miejscu operacji, co tłumaczy, dlaczego część z tych błędów w próbie Trybunału nie mogła zostać wykryta (zob. odpowiedź Komisji na uwagi w pkt 4.20). Wpływ systemu kontroli na obniżenie poziomów błędów z reguły uwidacznia się dopiero w kolejnych latach, po wdrożeniu wszystkich aspektów mechanizmów kontroli.

4.26. Choć Komisja i Trybunał w ten sam sposób przeprowadzają audyt zgodności z zasadami dotyczącymi zamówień publicznych, Komisja stosuje proporcjonalne korekty według stawek ryczałtowych, tym samym właściwie radząc sobie z ryzykiem wystąpienia szkody dla budżetu UE (zob. pkt 11 załącznika 1.1 w rozdziale 1).

Stawki te są stosowane przez Komisję i zasadniczo przez władze krajowe przy nakładaniu korekt finansowych za naruszenie zasad zamówień publicznych, między innymi przy podejmowaniu działań w związku z błędami wykrytymi przez Trybunał.

Przykład 4.1

Poważne uchybienia w zakresie przestrzegania zasad udzielania zamówień publicznych

- a) Niezgodne z prawem udzielenie zamówienia na podstawie oferty o rażąco niskiej cenie: W przypadku projektu EFRR Trybunał stwierdził, że zamówienia na budowę nabrzeża portowego udzielono oferentowi, którego oferta cenowa była rażąco niska. Zgodnie z ustawodawstwem krajowym powinno to spowodować odrzucenie oferty, ponieważ jej wykonalność przy zaproponowanej cenie nie była zagwarantowana. Oferent, który przedstawił drugą z kolei najniższą ofertę, z powodzeniem odwołał się od decyzji o udzieleniu zamówienia w krajowym sądzie administracyjnym. Pomimo orzeczenia sądu krajowego, wydatki poświadczono jednak Komisji po ukończeniu projektu w 2009 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) Sztuczny podział robót i usług w kilku przetargach: W przypadku kilku projektów EFRR realizowanych w ramach tego samego programu operacyjnego roboty i usługi związane z dostosowaniem rzeki do ruchu statków rejsowych zostały zlecone w sposób nieprawnidłowy. Zamawiający podzielił roboty i usługi w taki sposób, aby obniżyć wartość zamówień do poziomu poniżej progów określonych w unijnych i krajowych zasadach udzielania zamówień publicznych, omijając tym samym zwykle wymogi przetargowe. Następnie kilku z tych zamówień udzielono temu samemu wykonawcy.
- c) Brak przetargu na dodatkowe roboty przewidziane w początkowej dokumentacji przetargowej: W przypadku projektu EFRR roboty związane z renowacją budynku uniwersyteckiego zostały zlecone bezpośrednio wykonawcy. Chociaż roboty te były zaplanowane we wstępnym zakresie wymagań i obowiązków, zamawiający potraktował je jako roboty dodatkowe, których nie można było przewidzieć przy udzielaniu głównego zamówienia w drodze przetargu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.27. Ponadto Trybunał stwierdził inne błędy zgodności oraz błędy niekwantyfikowalne związane z procedurami przetargowymi i procedurami udzielania zamówień w przypadku kolejnych 14 % z 243 skontrolowanych transakcji. Błędy te obejmowały przypadki nieprzestrzegania wymogów w zakresie informacji (np. spóźniona publikacja ogłoszenia o udzieleniu zamówienia), niedociągnięcia w specyfikacji przetargowej i niedociągnięcia proceduralne w ocenie ofert. Dotyczą one również przypadków nieprawidłowej transpozycji dyrektyw UE do krajowych przepisów o zamówieniach publicznych. Błędy te nie zostały wzięte pod uwagę podczas szacowania poziomu błędów⁽⁸⁾.

Niekwalifikowalne projekty składają się na ponad jedną trzecią szacowanego poziomu błędów

4.28. Trybunał stwierdził również, że w przypadku 3 % z 243 skontrolowanych transakcji projekty były całkowicie niekwantyfikowalne. Błędy takie stanowią 14 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 43 % szacowanego poziomu błędów w przypadku tej grupy polityk (zob. przykład 4.2).

4.27. Komisja podejmie działania w związku ze wszystkimi błędami wykrytymi przez Trybunał. Jednak w przypadku niektórych z tych błędów, które są natury formalnej, takich jak spóźniona publikacja ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, Komisja nie nałożyłaby korekt finansowych.

4.28. Trybunał zidentyfikował różne rodzaje niekwantyfikowalnych projektów w ramach tej kategorii. Wskazuje to na konieczność udoskonalenia kontroli na poziomie zarządzania zarówno pod względem jakości, jak i ilości przez władze odpowiedzialne za programy w celu wykrycia takich projektów jeszcze na etapie ich selekcji. Komisja podejmie działania w tych sprawach wraz z władzami odpowiedzialnymi za przedmiotowe programy.

⁽⁸⁾ Dodatkowe informacje dotyczące podejścia Trybunału do kwantyfikacji błędów związanych z zamówieniami publicznymi przedstawiono w **załączniku 1.1**, pkt 1.10 i 1.11.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 4.2

Projekty niekwalifikowalne

- a) Projekt niekwalifikowalny według krajowych zasad kwalifikowalności: w przypadku projektu EFRR wydatki na projekt, który został zatwierdzony i ukończony w poprzednim okresie programowania 2000–2006, poświadczono Komisji w ramach programu operacyjnego realizowanego w latach 2007–2013. Było to niezgodne z krajowymi zasadami kwalifikowalności, w związku z czym projekt był niekwalifikowalny.
- b) Projekt przynoszący dochody uznany za niekwalifikowalny na podstawie studium wykonalności: w przypadku projektu EFRR studium wykonalności, które stanowiło część wniosku projektowego, wykazało, że projekt powinien przynosić dochody przekraczające jego koszt, co oznacza, że projekt nie kwalifikował się do współfinansowania z EFRR.
- c) Finansowanie projektu, w przypadku którego nie zostały spełnione warunki pomocy państwa pozwalające na współfinansowanie ze środków publicznych: w przypadku projektu EFRR zostałyby on zrealizowany nawet bez wsparcia ze strony UE. W związku z tym określone w przepisach UE warunki dotyczące pomocy państwa nie zostały spełnione.

Ponad połowa wszystkich błędów kwantyfikowalnych wynika z zadeklarowania różnych niekwalifikowalnych kosztów.

4.29. Trybunał wykrył różne niekwalifikowalne koszty w przypadku 12 % skontrolowanych transakcji. Błędy takie stanowią 59 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 23 % szacowanego poziomu błędów w przypadku tej grupy polityk (zob. przykład 4.3).

4.29. Komisja stara się zagwarantować poprzez szkolenia i wytyczne, że instytucje zarządzające programami są w pełni świadome zasad kwalifikowalności oraz że przekazują tę wiedzę wszystkim organom odpowiedzialnym za zarządzanie funduszami. Komisja będzie w dalszym ciągu realizować działania w dziedzinie szkoleń i skoncentruje się w nich na władzach odpowiedzialnych za programy, u których zidentyfikowano ryzyko. Nawiązuje się do działań przytoczonych w odpowiedzi na uwagi w pkt 4.20 i 4.21.

Przykład 4.3

Deklarowanie różnych niekwalifikowalnych kosztów

- a) Sprzęt wykorzystany poza obszarem kwalifikowalnym (projektowane na zamówienie narzędzia): w projekcie EFRR zestawienie poniesionych wydatków zawierało koszty związane z zakupem nowego sprzętu. Część współfinansowanego sprzętu została wykorzystana za granicą lub w regionie nieobjętym celem konwergencji w tym państwie członkowskim. Jest to niezgodne z zasadami kwalifikowalności obowiązującymi w PO. Chociaż zostało to wykryte przez instytucję pośredniczącą, wydatki zostały zadeklarowane Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) Zastosowanie nieprawidłowej stawki współfinansowania: w przypadku projektu EFS dotyczącego organizacji szkoleń dla pracowników krótkoterminowych przedsiębiorstwo skorzystało z wyższej stawki współfinansowania mającej zastosowanie do małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), chociaż samo nie było tego rodzaju przedsiębiorstwem.
- c) Nadmierne koszty przypisane do projektu: w przypadku projektu EFS dotyczącego rynku pracy realizowanego przez partnerstwo kilku organizacji, partnerzy zadeklarowali do współfinansowania koszty, które znacznie przekraczały faktycznie poniesione koszty.
- d) Brak dokumentacji poświadczającej zadeklarowane koszty: w przypadku projektu EFS dotyczącego edukacji i szkoleń koszty zostały zadeklarowane na podstawie osiągniętych przez uczestników wyników. Jednakże w przypadku kilku skontrolowanych dossier uczestników nie znaleziono dowodów na potwierdzenie zadeklarowanych wyników.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Konkretne uchybienia w strukturze instrumentów inżynierii finansowej

4.30. Instrumenty inżynierii finansowej mogą być wykorzystywane do udzielenia pomocy w formie inwestycji kapitałowych, pożyczek lub gwarancji⁽⁹⁾. Fundusze przeznaczone na realizację instrumentów inżynierii finansowej są zasilane z programu operacyjnego po utworzeniu ich struktury prawnej. Następnie wsparcie finansowe może być udzielone odbiorcom końcowym oraz projektom na działania, które wchodzą w zakres programu operacyjnego. Te instrumenty inżynierii finansowej mają z założenia charakter odnawialny. Wszelkie środki, które stanowią zwrot z inwestycji lub udzielonych pożyczek, w tym zyski, mają narastać na koncie funduszu w trakcie jego istnienia, a po tym czasie muszą zostać ponownie wykorzystane do podobnych celów.

4.31. Rozporządzenie stanowi, że instrumenty inżynierii finansowej mogą być wykorzystywane do trzech celów: zapewnienie funduszy dla MŚP (w tym JEREMIE (wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw)⁽¹⁰⁾; rozwój obszarów miejskich (w tym JESSICA (wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich)⁽¹¹⁾ oraz promowanie efektywności energetycznej.

4.30. Zasadniczo wypłaty na rzecz funduszy są dokonywane zgodnie z zapisami umów o finansowaniu. W swoich wytycznych Komisja zaleciła, by instytucje zarządzające wypłacały wkłady z programów operacyjnych na rzecz funduszy holdingowych i instrumentów inżynierii finansowej ostrożnie, stopniowo i zgodnie ze strategią inwestowania lub planem operacyjnym (nota COCOF II-2008, załącznik Pytania i Odpowiedzi w odpowiedzi na pytanie 10; nota COCOF III-2011 – pkt 2.4.5, 2.5.5, 2.5.6, 5.3.6).

⁽⁹⁾ Art. 44 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

⁽¹⁰⁾ JEREMIE jest inicjatywą Komisji realizowaną wspólnie z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) i Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI) w celu wsparcia dodatkowych źródeł finansowania dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.

⁽¹¹⁾ JESSICA jest inicjatywą opracowaną przez Komisję i EBI w celu dokonywania inwestycji zwrotnych (w formie inwestycji kapitałowych, pożyczek i gwarancji) w rozwój obszarów miejskich. Inwestycje te dotyczą projektów i są realizowane za pomocą funduszy rozwoju obszarów miejskich oraz w razie konieczności za pośrednictwem funduszy powierniczych.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.32. Komisja nie ma szczegółowych informacji na temat finansowania instrumentów inżynierii finansowej. Szacuje ona, że utworzone instrumenty tego rodzaju zostały wyposażone w środki finansowe w ogólnej kwocie wynoszącej około 8,1 mld euro i do końca 2010 r. otrzymały płatności w wysokości 5,2 mld euro z programów operacyjnych na lata 2007–2013. Według szacunków Komisji stanowi to około połowy przewidywanych płatności z programów operacyjnych na rzecz funduszy w obecnym okresie programowania.

4.33. W 2010 r. 13 z 203 płatności z EFRR i EFS w skontrolowanej próbie dokonano na rzecz funduszy realizujących instrumenty inżynierii finansowej. Trybunał stwierdził błędy zgodności w siedmiu z 13 tych transakcji. Większość błędów wynikała z nieprzestrzegania wymogów regulacyjnych dotyczących wkładu wnoszonego z programu operacyjnego do funduszu (zob. przykład 4.4).

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.32. Art. 44 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 nie zobowiązuje państw członkowskich do przekazywania Komisji tak szczegółowych danych na temat instrumentów inżynierii finansowej. Komisja uzyskała jednak informacje na temat wpłat na poczet funduszy realizujących instrumenty inżynierii finansowej od instytucji zarządzających pod koniec 2010 r., na zasadzie dobrowolności, w celu oszacowania postępów w zakresie wspierania przedsiębiorstw przez instrumenty inżynierii finansowej. Komisja zamierza zaproponować zmiany do rozporządzenia w postaci wprowadzenia stosownych wymogów w zakresie sprawozdawczości w odniesieniu do pozostałej części okresu 2007–2013.

Przykład 4.4

Błędy zgodności w odniesieniu do instrumentów inżynierii finansowej

- a) Nadmierne środki przekazane funduszowi gwarancyjnemu zarządzanemu przez regionalny organ finansowy: w przypadku projektu EFRR Trybunał stwierdził, że przy podpisywaniu umowy o finansowaniu między władzami regionalnymi i agencją regionalną realizującą fundusz brakowało kilku wymaganych elementów (takich jak strategia i zaplanowanie inwestycji, opis strategii wyjścia oraz postanowienia o likwidacji). W związku z podpisaniem tej umowy o finansowaniu w ostatnim tygodniu grudnia 2009 r. środki finansowe funduszu zwiększyły się z 17 mln euro do 233 mln euro (co stanowiło 14 % ogólnego budżetu programu operacyjnego na cały okres programowania). Plan biznesowy został ostatecznie przygotowany i zatwierdzony dopiero w czerwcu 2010 r., jednak opierał się on na nierealnych założeniach. Znaczna część środków finansowych przydzielonych na program operacyjny, na które instytucja zarządzająca zaciągnęła zobowiązania w 2007 r., nie została wydana do końca 2009 r. Podwyższenie kwoty przydzielonej na fundusz gwarancyjny umożliwiło obejście obowiązującej w tym czasie zasady n+2, zgodnie z którą niewykorzystane środki muszą zostać umorzone po dwóch latach. Do połowy 2011 r. 1,5 mln euro z łącznej dotacji w wysokości 233 mln euro zostało przyznanych na rzecz tego funduszu.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) Opóźnienia w utworzeniu funduszu powierniczego JEREMIE zarządzanego przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI): w przypadku projektu EFRR fundusz powierniczy JEREMIE został utworzony przy zastosowaniu złożonej struktury, na którą złożyły się trzy programy operacyjne i cztery różne ministerstwa wnoszące wkład w spółkę celową, którą miał zarządzać EFI. Po podpisaniu początkowych umów o finansowaniu z EFI w październiku 2009 r. instytucje zarządzające zadeklarowały wydatki, które zostały poświadczone Komisji w grudniu 2009 r. Wydatki te były związane z wkładem w fundusz powierniczy wniesionym z dwóch z trzech programów operacyjnych na tymczasowy rachunek prowadzony przez EFI. Nadal trwały jednak negocjacje w sprawie spółki celowej prowadzone z jednym z ministerstw odpowiedzialnych za zarządzanie trzecim programem operacyjnym. Ostateczna umowa w sprawie funduszu powierniczego pomiędzy EFI a spółką celową została zatem podpisana dopiero pod koniec grudnia 2010 r. W konsekwencji utworzona struktura realizacji instrumentu inżynierii finansowej nie funkcjonowała w 2010 r., a przekazanie funduszy z rachunku tymczasowego na rzecz spółki celowej nastąpiło dopiero w 2011 r.
- c) Nieprawidłowe postanowienie o likwidacji: w przypadku projektu EFRR ministerstwo na szczeblu państwowym i regionalna agencja realizująca fundusz JEREMIE podpisały umowę stanowiącą, że w razie likwidacji funduszu pozostałym kapitałem będą dysponowały władze regionalne oraz że kapitał ten powinien zostać przekazany na rzecz skarbu regionalnego. Postanowienie to jest sprzeczne z wymogiem, zgodnie z którym zwrócone środki mogą zostać wykorzystane wyłącznie na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.34. Wkładów finansowych z programów operacyjnych na rzecz funduszy, z których realizowane są instrumenty inżynierii finansowej, dokonuje się na cały okres, z reguły w formie pojedynczej płatności niezwłocznie po ustanowieniu prawnej struktury funduszu powierniczego. Alternatywne ustalenia w sprawie finansowania mogą zostać określone w umowach o finansowaniu. Zgodnie z rozporządzeniem płatności te są poświadczone Komisji jako poniesione wydatki.

4.35. Weryfikacje takich płatności dokonywane przez instytucje audytowe *ex post* zasadniczo odnoszą się do roku budżetowego, w którym nastąpiła płatność. Do końca 2010 r. zakres tych kontroli był jedynie ograniczony, ponieważ w najlepszym razie do wsparcia wybrano tylko kilka operacji, a końcowi odbiorcy i projekty otrzymali niewielkie kwoty.

4.36. Jeżeli nie zostaną przewidziane konkretne weryfikacje, faktyczna realizacja operacji instrumentów inżynierii finansowej prawdopodobnie nie zostanie skontrolowana przez instytucje audytowe do czasu zamknięcia okresu programowania 2007–2013, co nastąpi w 2015 r.

4.34. W przypadku końcowego sprawozdania za 2010 r., na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie, Komisja przeklasyfikowała część kwot wypłaconych państwom członkowskim na poczet instrumentów inżynierii finansowej jako przedpłacone wydatki (zob. odpowiedź Komisji na rozdział 1, pkt 1.33–1.36).

4.35. W swojej wspólnej strategii audytu DG REGIO i DG EMPL zaplanowały audyty tematyczne instrumentów inżynierii finansowej. Jak określono w projekcie podręcznika kontroli, opracowanym przez Komisję i udostępnionym instytucjom audytowym w państwach członkowskich, audyty tematyczne powinny objąć utworzenie funduszu, a także faktyczną realizację projektów z zakresu instrumentów inżynierii finansowej.

4.36. Instytucje audytowe oraz Komisja mogą przeprowadzić audyty tematyczne, na przykład w dziedzinie instrumentów inżynierii finansowej. Tak jak wspomniano w odpowiedzi na uwagi w pkt 4.35, Komisja zaproponowała instytucjom audytowym podejście kontrolne, które zakłada badanie wdrażania instrumentów inżynierii finansowej poprzez audyt próby obejmującej zrealizowane projekty.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

4.37. W okresie programowania 2007–2013 instytucje audytowe w państwach członkowskich pełnią zasadniczą rolę, jeśli chodzi o zapewnianie prawidłowości wydatków na spójność, ponieważ odpowiadają za weryfikację skuteczności funkcjonowania krajowych systemów zarządzania i kontroli oraz przedstawianie Komisji rocznych sprawozdań audytowych i opinii (pkt 4.12). W obecnym okresie państwa członkowskie ustanowiły 112 instytucji audytowych w ramach EFRR, FS i EFS ⁽¹²⁾.

Działania większości zbadanych instytucji audytowych uznawane są za częściowo skuteczne

4.38. Trybunał zbadał próbę ośmiu instytucji audytowych (i ewentualnych organów audytowych, którym delegowano zadania) w sześciu państwach członkowskich. W przypadku każdej z nich Trybunał skontrolował:

- zasady organizacyjne i metodykę kontroli,
- dokumenty robocze dotyczące nie więcej niż czterech kontroli systemów,
- dokumenty robocze odnoszące się do zrealizowanych kontroli operacji – na podstawie próby obejmującej nie więcej niż 30 kontroli operacji, przy czym Trybunał przeprowadził ponownie co najmniej osiem z tych 30 kontroli, oraz
- roczne sprawozdania audytowe i opinie za 2010 r. wraz ze związanymi z nimi dokumentami roboczymi.

4.39. Zestawienie wyników badania przeprowadzonego przez Trybunał oraz zbadanych podstawowych wymogów przedstawiono w **załączniku 4.2**. Trybunał stwierdził, że siedem z wybranych instytucji audytowych co najmniej częściowo skutecznie zapewniało prawidłowość płatności.

4.40. Kontrola wykazała kilka niedociągnięć:

- opóźnienia w realizacji kontroli systemów i projektów,
- listy kontrolne, które niedostatecznie uwzględniały wszystkie rodzaje ryzyka w zakresie prawidłowości wydatków, w szczególności w odniesieniu do zasad udzielania zamówień publicznych i pomocy państwa, instrumentów inżynierii finansowej i wymogów w zakresie informacji. W odróżnieniu od kontroli systemów Komisja nie wydała konkretnych wytycznych dotyczących zakresu weryfikacji i zakresu kontroli, które należy przeprowadzić w przypadku kontroli projektów,

4.39. Przy ocenie krajowych instytucji audytowych Komisja uwzględniła ustalenia Trybunału, aby zachęcić do udoskonalenia, tam gdzie są one konieczne, oraz zapewnić warunki dla pojedynczego audytu w nadchodzących latach zgodnie z art. 73 rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006.

4.40.

- Komisja wykryła w trakcie kontroli instytucji audytowych, że opóźnienia w pracy audytu w niektórych przypadkach miały związek z opóźnieniami w realizacji operacji w terenie.
- W wyniku szeroko zakrojonej kontroli instytucji audytowych oraz podczas audytów systemów Komisja stwierdziła również konieczność udoskonalenia, w niektórych przypadkach i w odniesieniu do poszczególnych kwestii, istniejących list kontrolnych stosowanych przez krajowe instytucje audytowe przy audycie operacji. W tym celu Komisja udostępniła instytucjom audytowym w państwach członkowskich swoją własną listę kontrolną do zastosowania w czasie audytu operacji, która uwzględnia listy kontrolne ustanowione przez Trybunał.

⁽¹²⁾ 81 instytucji audytowych dla 317 programów operacyjnych w ramach EFRR i FS oraz 94 instytucji audytowych dla 117 programów operacyjnych w ramach EFS, 63 z tych instytucji audytowych jest wspólnych dla wszystkich trzech funduszy.

UWAGI TRYBUNAŁU

- zastosowanie metodyki doboru próby, która nie była zgodna ze wytycznymi dotyczącymi doboru próby projektów uzgodnionych przez Komisję i państwa członkowskie, lub nieprawidłowe stosowanie uzgodnionej metodyki doboru próby, oraz
- w przypadku wszystkich instytucji audytowych podczas ponownych kontroli projektów Trybunał poczynił ustalenia, których wcześniej nie zgłaszały instytucje audytowe. W przypadku sześciu instytucji audytowych skutkiem był wyższy ogólny poziom błędów niż poziom zgłoszony przez instytucję audytową w rocznym sprawozdaniu audytowym.

4.41. Roczne sprawozdania audytowe i opinie pokontrolne opierają się na ustaleniach z kontroli operacji przeprowadzonych przez instytucje audytowe, dotyczących wydatków poświadczonych Komisji w poprzednim roku oraz na ustaleniach kontroli systemów zakończonych do końca czerwca roku budżetowego UE badanego przez Trybunał. Trybunał uważa ponadto, że podejścia kontrolne instytucji audytowych różnią się (nawet w obrębie tego samego państwa członkowskiego) w takim stopniu, że wyniki kontroli nie mogą zostać zagregowane w sposób umożliwiający sporządzenie ogólnej opinii o poszczególnych funduszach na szczeblu krajowym i UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ponadto od początku okresu programowania Komisja przekazała szczegółowe i techniczne wytyczne, zapewniła szkolenia i poprowadziła spotkania techniczne z udziałem audytorów z krajowych instytucji audytowych. Dodatkowo wytyczne co do zakresu audytów operacji, które zostały przekazane w okresie programowania 2000–2006, nadal obowiązują, gdyż takie audyty w obydwu okresach programowania nie różnią się znacznie.

- Komisja podkreśla, że wydane przez nią wskazówki techniczne dotyczące doboru próby służą jako zalecenie dla instytucji audytowych. Zawierają one przykładowe metody, które nie są prawnie wiążące ani ograniczające, jeśli chodzi o dokonywany przez instytucje audytowe wybór innych akceptowalnych metod statystycznych, które byłyby równoważne.
- Komisja odnotowuje, że w niektórych przypadkach na wynik ponownych obliczeń dokonanych przez Trybunał silnie rzutowała kwantyfikacja błędów w procedurze zamówień publicznych (zob. odpowiedź Komisji na pkt 4.26).

4.41. Rozporządzenie Rady (WE) 1083/2006 przewiduje sześciomiesięczny okres między zakończeniem okresu audytu (czerwiec) a sporządzeniem rocznego sprawozdania z kontroli i opinii pokontrolnej (grudzień). W swoich wytycznych dotyczących rocznych sprawozdań z kontroli Komisja, mając na uwadze międzynarodowe standardy kontroli, poprosiła instytucje audytowe do składania sprawozdań na temat kolejnych zdarzeń związanych z audytem, które mogą mieć miejsce w tym okresie (lipiec–grudzień).

Komisja pragnie podkreślić, że biorąc pod uwagę liczbę instytucji audytowych w 27 państwach członkowskich w odniesieniu do wszystkich programów spójności (zob. pkt 4.37), podejścia audytowe mogą się na tyle różnić, by pozwolić tym instytucjom dostosować się do specyfiki różnych programów operacyjnych i systemów zarządzania i kontroli. Przepisy wykonawcze określające obowiązki w zakresie prac audytu mają na celu stworzenie sytuacji, w której instytucja audytowa jest w stanie przekazać Komisji roczną opinię pokontrolną według programu lub systemu, na podstawie audytów systemów oraz wyników audytów uzyskanych w oparciu o statystyczną próbę operacji. Następnie dyrektorzy generalni DG EMPL i DG REGIO ujawniają w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności informacje na temat audytu oraz informacje zarządcze, w tym informacje przekazane przez krajowe instytucje audytowe, na odpowiednich poziomach agregacji do celów rocznego poświadczenia wiarygodności na potrzeby Komisji.

W swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2010 r. dyrektorzy generalni DG EMPL i DG REGIO postanowili ujawnić poziomy błędów, o których poinformowały za pierwszy rok państwa członkowskie w odniesieniu do wydatków poniesionych w 2009 r. (poziomy te są zbieżne z wynikami DAS za 2009 r.), a także opinie pokontrolne wydawane dla poszczególnych programów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Badanie instytucji audytowych przez Komisję było zasadniczo zadowalające

4.42. Komisja zakończyła badania 17 instytucji audytowych (w przypadku DG ds. Polityki Regionalnej) oraz 36 instytucji audytowych (w przypadku DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego). Większość instytucji audytowych odnotowała opóźnienia w realizacji strategii kontroli na 2010 r., w związku z czym w dalszych pięciu przypadkach Komisja nie mogła zakończyć badań zgodnie z planem.

4.43. W trakcie kontroli Komisja stwierdziła uchybienia podobne do uchybień odnotowanych przez Trybunał podczas jego badania instytucji audytowych i w stosownych przypadkach podjęła działania naprawcze. Na podstawie własnych prac Komisja stwierdziła, że opinie pokontrolne instytucji audytowych są zasadniczo wiarygodne.

4.44. Trybunał dokonał przeglądu dokumentów roboczych oraz dodatkowej dokumentacji poświadczającej w przypadku 35 z 53 kontroli przeprowadzonych przez Komisję w instytucjach audytowych. Pomimo że DG ds. Polityki Regionalnej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego opracowały wspólny plan kontroli na potrzeby badania instytucji audytowych, odnotowano różnice w podejściu. Pomimo tych różnic Trybunał uważa, że zasadniczo Komisja wyciągnęła stosowne wnioski na podstawie swojego badania.

WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

4.45. Trybunał ocenił roczne sprawozdania z działalności za 2010 r. oraz towarzyszące im oświadczenia Dyrekcji Generalnych ds. Polityki Regionalnej, ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, ds. Mobilności i Transportu oraz ds. Energii.

4.42. W związku z kontrolą instytucji audytowych DG REGIO przeprowadziła 97 wizyt kontrolnych w 13 państwach członkowskich. Kontrola ta jest w dalszym ciągu prowadzona w 2011 r.

Oprócz kontroli 36 instytucji audytowych, do których odniósł się Trybunał, niektóre z audytów systemów DG EMPL objęły również zagadnienia związane z instytucjami audytowymi.

4.43. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2010 r. DG REGIO wyciągnęła wstępne wnioski ze swoich działań kontrolnych, iż do czasu wprowadzenia pewnych udoskonaleń w przypadku niektórych instytucji audytowych może ona w pełni lub w dużym stopniu polegać na opinii pokontrolnej 14 instytucji audytowych. W przypadku kolejnych trzech instytucji audytowych konieczne są istotne udoskonalenia, by DG REGIO mogła uznać ich opinie za wiarygodne.

Należące do DG EMPL systemy nadzoru przewidywały połączenie audytów systemów w przypadku programów operacyjnych o wysokim ryzyku z przeglądem szeregu instytucji audytowych. W większości przypadków wyniki były pozytywne. Audyty te spowodowały jednak szereg przypadków wstrzymania i zawieszenia płatności.

4.44. Komisja będzie kontynuować badanie instytucji audytowych, a tam gdzie wykryto różnice w podejściu, zostaną one wyeliminowane poprzez dokonanie szczegółowych audytów, w których położony będzie nacisk na bardziej ryzykowne obszary i programy.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.46. Zestawienie wyników przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji przedstawiono w **załączniku 4.3**.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.46. Komisja uważa, że roczne sprawozdanie z działalności DG REGIO również zasługuje na utrzymanie oceny A przyznanej przez Trybunał w 2009 r. W istocie w sprawozdaniu tym nie tylko zachowano ten sam poziom przejrzystości i jakości informacji ujawnionych w 2009 r., lecz również udoskonalono niektóre aspekty (ujawnienie zagrożonych kwot przypadających na poszczególne programy operacyjne).

Komisja odnotowuje, że Trybunał upewnił się w trakcie audytu, że zakres zastrzeżeń sformułowanych przez dyrektora generalnego DG REGIO (dotyczy to również DG EMPL) jest proporcjonalny do problemów stwierdzonych w programach. Komisja uważa, że kwantyfikacji zastrzeżeń w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrektorów generalnych nie można porównać z rocznym szacowanym poziomem błędu obliczonym przez Trybunał. Po zgłoszeniu zastrzeżeń przez zainteresowanych dyrektorów generalnych i do czasu dopełnienia przez Komisję wszystkich procedur kontryktoryjności poziom ryzyka oszacowany w rocznych sprawozdaniach z działalności zbliżył się do oszacowanego poziomu ewentualnych korekt finansowych dla płatności w roku odniesienia dla rocznych sprawozdań z działalności. Ta szacowana zagrożona kwota opiera się na ocenie wpływu finansowego w przypadku programów operacyjnych, do których zgłoszono zastrzeżenia, na podstawie własnej analizy dyrektorów generalnych, która obejmuje między innymi pracę krajowych instytucji audytowych (zasada pojedynczego audytu). Podobnie jak w przypadku poprzednich rocznych sprawozdań z działalności, ta kwantyfikacja ryzyka opiera się na ocenie wpływu finansowego sformułowanych zastrzeżeń na podstawie przypisanego ryzyka poszczególnych programów operacyjnych, biorąc także pod uwagę sieć bezpieczeństwa na poziomie 5 %, określoną w rozporządzeniu 1260/99 (okres 2000–2006) i rozporządzeniu 1083/2006 (okres 2007–2013). W rozporządzeniach ustalono górny pułap dla płatności okresowych w okresie programowania na poziomie 95 % kwoty, która ma być finansowana w ramach programów operacyjnych. O pozostałych 5 % płatności decyduje zatem Komisja w chwili zamknięcia programu, co wyraźnie ogranicza finansowe ryzyko nieodzyskania środków.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

4.47. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach okresowych i końcowych za rok zakończony dnia 31 grudnia 2010 r. w grupie polityk „Spójność, energia i transport” wystąpił istotny poziom błędu.

4.48. Trybunał stwierdza również, że instytucje audytowe zasadniczo częściowo skutecznie zapewniały prawidłowość płatności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

4.49. Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli postępu w realizacji zaleceń przedstawionych w poprzednich sprawozdaniach rocznych (za lata 2008 i 2009) przedstawiono w **załączniku 4.4**. Należy wziąć pod uwagę następujące kwestie:

— od czasu przyjęcia planu działań w lutym 2008 r. Komisja wzmocniła nadzór nad krajowymi systemami zarządzania i kontroli w okresie programowania 2007–2013, w szczególności za pomocą monitorowania działań instytucji audytowych oraz korzystania na większą skalę z możliwości wstrzymania i zawieszenia płatności, oraz

— Komisja kontynuuje swoje starania, aby zapewnić wytyczne władzom krajowym realizującym programy operacyjne oraz aby uprościć zasady kwalifikowalności w przypadku funduszy strukturalnych.

4.50. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2010 r. Trybunał zaleca, aby Komisja:

— **Zalecenie 1:** nadal monitorowała przestrzeganie wymogów kwalifikowalności w zakresie funduszy UE, co dotyczy w szczególności właściwego stosowania unijnych i krajowych zasad udzielania zamówień publicznych (2009 r.),

— **Zalecenie 2:** zachęcała władze krajowe do rygorystycznego stosowania mechanizmów naprawczych przed poświadczeniem Komisji wydatków (lata 2008–2009). W razie wykrycia przez organy krajowe lub organy UE znacznych braków w funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli Komisja powinna nadal wstrzymywać lub zawieszać płatności na rzecz programu operacyjnego do czasu podjęcia działań naprawczych przez państwo członkowskie,

4.49.

— Komisja z zadowoleniem przyjmuje dokonaną przez Trybunał ocenę wdrożenia planu działania na rok 2008 i jego konsekwencje.

Komisja wypełniła swoją rolę nadzorczą w 2010 r., wstrzymując 63 ostateczne terminy płatności (49 w przypadku EFRR i 14 w przypadku EFS) i podejmując jedną decyzję o zawieszeniu płatności w odniesieniu do programów operacyjnych w okresie 2007–2013 i pięć decyzji o zawieszeniu płatności w odniesieniu do programów operacyjnych w okresie 2000–2006, w których wykryto poważne uchybienia i nieprawidłowości. Środki te zostaną utrzymane do czasu podjęcia przez państwa członkowskie niezbędnych działań naprawczych. Komisja realizuje tę restrykcyjną politykę także w 2011 r. Do dnia 30 czerwca 2011 r. podjęła decyzję o wstrzymaniu 54 ostatecznych terminów płatności (40 w przypadku EFRR i 14 w przypadku EFS).

4.50.

— Komisja w dalszym ciągu monitoruje, czy przestrzegane są zasady kwalifikowalności, dokonując systematycznych audytów oraz podejmując działania w związku ze wszystkimi audytami na poziomie unijnym i krajowym. Stosowne informacje są przekazywane w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrektorów generalnych DR REGIO i DG EMPL. W razie konieczności Komisja będzie nadal podejmować niezbędne działania naprawcze.

W odniesieniu do zamówień publicznych Komisja stale monitoruje prawidłowe wdrażanie dyrektyw UE. Komisja udostępniła państwom członkowskim analizę rodzajów błędów wykrytych przed audytami UE w polityce spójności w poprzednich latach i zainicjowała działania polegające na gromadzeniu informacji o najlepszych praktykach i uzyskiwaniu odpowiedzi od państw członkowskich w celu korygowania takich błędów i zmniejszenia częstotliwości ich występowania.

— W ramach rezolucji w sprawie absolutorium za 2009 r. Komisja zobowiązała się już dokonać szczegółowego, opartego na ocenie ryzyka audytu dotyczącego mechanizmu naprawczego w państwach członkowskich i dalszego terminowego wstrzymania lub zawieszenia płatności, o ile zajdzie taka konieczność. Ta restrykcyjna polityka znajduje odzwierciedlenie w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2010 r. dyrektorów generalnych DG EMPL i DG REGIO. Przewidziane przejście na system rocznego rozliczania rachunków w stosunku do okresu programowania po roku 2013 ma na celu dalszą poprawę wiarygodności w odniesieniu do Funduszy Strukturalnych. Komisja odnosi się również do swoich odpowiedzi na zalecenia Trybunału ujęte w jego rocznych sprawozdaniach za rok 2008 i 2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 3:** na podstawie swoich doświadczeń zebranych w trakcie pierwszych lat okresu programowania 2007–2013, przeprowadziła ocenę stosowania krajowych zasad kwalifikowalności w celu zidentyfikowania obszarów, które mogą podlegać dalszym uproszczeniom oraz w celu wyeliminowania potencjalnych źródeł błędów w okresie po 2013 r.,
- **Zalecenie 4:** zaproponowała zmianę rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych na obecny okres programowania, tak aby państwa członkowskie miały obowiązek składania sprawozdań z finansowej realizacji instrumentów inżynierii finansowej. Ich realizacja powinna być także regularnie kontrolowana przez Komisję,
- **Zalecenie 5:** dostarczyła dodatkowe wytyczne dla instytucji audytowych na obecny okres programowania, dotyczące w szczególności doboru próby, zakresu weryfikacji, które należy przeprowadzić w przypadku kontroli projektów, oraz sprawozdawczości z ustaleń kontrolnych,
- **Zalecenie 6:** zaproponowała, aby dostosować okresy sprawozdawcze objęte rocznymi sprawozdaniami z kontroli do roku budżetowego UE w rozporządzeniach dotyczących funduszy strukturalnych na okres po 2013 r. oraz ujednolicić podejścia, co umożliwiłoby agregowanie opinii pokontrolnych instytucji audytowych dotyczących poszczególnych funduszy na szczeblu krajowym i UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Komisja zgadza się z zaleceniem, pod warunkiem że jest ono ukierunkowane na te państwa członkowskie, które borykają się z powracającymi problemami związanymi z realizacją swoich programów operacyjnych.

- Komisja zgadza się z zaleceniem i zamierza wnioskować o to, by składanie sprawozdań z realizacji instrumentów inżynierii finansowej w państwach członkowskich było obowiązkowe. Audyt wdrażania instrumentów inżynierii finansowej odbywa się w formie audytów tematycznych zgodnie ze wspólną strategią audytu opracowaną dla funduszy strukturalnych.

W przypadku następnego okresu programowania można rozważyć wprowadzenie do rozporządzenia w sprawie funduszy strukturalnych przepisu dotyczącego rocznego sprawozdania państw członkowskich na temat finansowej realizacji instrumentów inżynierii finansowej.

- Komisja zgadza się z zaleceniem. Komisja stale udziela wytycznych i doradza instytucjom audytowym na temat szeregu spraw technicznych i regulacyjnych. Dokonana przez Komisję kontrola instytucji audytowych rozpoczęła w 2009 r. również stworzyła okazję do opracowania działań mających na celu rozwinięcie zdolności, ukierunkowanych na krajowe instytucje audytowe zgodnie z dalszymi wyjaśnieniami w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2010 r. dyrektorów generalnych DG REGIO i DG EMPL.

W wyniku analizy rocznych sprawozdań z działalności, opinii pokontrolnych i poziomów błędów zgłoszonych przez krajowe instytucje audytowe na koniec roku 2010, Komisja zobowiązała się do wydania dodatkowych, udoskonalonych wytycznych instytucjom audytowym dotyczących kwestii podniesionych przez Trybunał. Ten projekt wytycznych był już omawiany na dotychczasowych spotkaniach technicznych i zostanie dopracowany przed następną operacją dotyczącą rocznego sprawozdania z kontroli.

- Komisja zgadza się z pierwszą częścią zalecenia. Wniosek Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia finansowego zakłada terminowe rozliczenie rachunków, które będzie sprzyjać ujednoliceniu okresów sprawozdawczych przez państwa członkowskie (roczne sprawozdanie z kontroli oraz roczna opinia pokontrolna), Komisję (roczne sprawozdania z działalności) i Trybunał (działania w zakresie DAS /sprawozdanie roczne) do odpowiedniego roku budżetowego (zob. również odpowiedź Komisji na uwagi w pkt 4.41).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

**DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU
Z WCZEŚNIEJSZYMI SPRAWOZDANIAMI
SPECJALNYMI****Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem
specjalnym nr 1/2006 dotyczącym wkładu Europej-
skiego Funduszu Społecznego w przeciwdziałanie
wczesnemu porzucaniu nauki**

4.51. W sprawozdaniu specjalnym nr 1/2006 Trybunał ocenił, na ile odpowiednie były procedury stosowane w latach 2000–2006 mające na celu zapewnienie wydajności i skuteczności współfinansowanych z EFS działań dotyczących zjawiska wczesnego porzucania nauki. Trybunał podkreślił, że systemy zarządcze w państwach członkowskich powinny być wydajne, skuteczne i oszczędne, zgodnie z przepisami wspólnotowymi. Trybunał zalecił w szczególności, aby w celu maksymalizacji potencjalnego efektu uzyskiwanego dzięki zasobom wspólnotowym władze państw członkowskich przeprowadziły analizę oczekiwanych korzyści gospodarczych oraz aby przyznawanie funduszy odbywało się na podstawie obiektywnych i stosownych kryteriów. Trybunał stwierdził, że racjonalne roczne cele w zakresie ograniczania zjawiska wczesnego porzucania nauki pomogłyby w osiągnięciu celów wyznaczonych przez Radę Europejską.

4.52. Zalecenia Trybunału zostały wykonane częściowo (zob. załącznik 4.5a). Elementy systemów zarządczych EFS jako całości zostały zaktualizowane na okres programowania 2007–2013, co wpłynęło na działania ukierunkowane na zapobieganie wczesnemu porzucaniu nauki. W odniesieniu do tego problemu w czerwcu 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki na rzecz ograniczenia zjawiska przedwczesnego kończenia nauki.

4.53. Skutki tych działań nie zostały jeszcze wykazane, przede wszystkim ponieważ główne działania ukierunkowane w szczególności na problem przedwczesnego porzucania nauki zostało przyjęte dopiero w 2011 r. Trybunał odnotowuje, że w programach operacyjnych nadal nie występuje jasne powiązanie między szczegółowymi priorytetami a celami w odniesieniu do przedwczesnego porzucania nauki ani nie jest określony poziom przydzielonych funduszy. Pomimo że Komisja wyraziła ostatnio zamiar prowadzenia analizy wartości dodanej finansowania UE w ramach swoich kontroli, jeszcze tego nie czyni.

4.52. Komisja uważa, że zalecenia Trybunału zostały w pełni zrealizowane, biorąc pod uwagę przepisy regulacyjne, które w dniu publikacji sprawozdania Trybunału z kontroli były już uzgodnione na okres 2007–2013. W kontekście strategii „Europa 2020”, na początku 2011 r. Komisja zainicjowała plan działania mający na celu zredukowanie liczby przypadków przedwczesnego porzucania nauki. Plan ten obejmuje wniosek dotyczący zalecenia Rady (zatwierdzonego w czerwcu 2011 r.) w sprawie polityk zmierzających do zredukowania liczby uczniów przedwcześnie porzucających naukę.

4.53. W programach operacyjnych EFS występuje jasne powiązanie między zachowanymi priorytetami, wytyczonymi celami, które przekładają się także na wymierne cele na poziomie osi priorytetowej, jak przewidują zasady regulacyjne, a poziomem finansowania, który jest niezbędny do osiągnięcia tych celów. Wnioski Komisji dotyczące okresu po 2013 r. będą opierać się na bieżących przepisach w sprawie programowania i oceny ex ante. Programy operacyjne będą musiały być zgodne z przepisami regulacyjnymi i wykazywać powiązanie między priorytetami, celami a poziomem finansowania.

W ramach przygotowywania projektu rozporządzeń dla następnego okresu programowania zakłada się położenie większego nacisku na wyniki. W związku z tym część zasobów audytowych w DG EMPL będzie musiała zostać przesunięta na kontrolę wykonania zadań zamiast na bieżące kontrole zgodności/kontrole finansowe.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 10/2006 dotyczącym oceny *ex post* programów celu 1 i 3 na lata 1994–1999 (fundusze strukturalne)

4.54. W sprawozdaniu specjalnym nr 10/2006 Trybunał ocenił, czy prowadzone przez Komisję oceny *ex post* w zakresie interwencji w ramach funduszy strukturalnych w okresie programowania 1994–1999 pozwoliły odpowiednio oszacować wpływ tych interwencji oraz czy wynikiem tej analizy były użyteczne zalecenia. Kontrola wykazała niedociągnięcia w procesie oceny, które ograniczyły ocenę oddziaływania funduszy strukturalnych.

4.55. W swoich ocenach *ex post* za lata 2000–2006 DG ds. Polityki Regionalnej i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego uwzględniły większość najważniejszych kwestii poruszonych w sprawozdaniu specjalnym nr 10/2006 (zob. **załącznik 4.5b**). Zaczęły one odchodzić od podejścia koncentrującego się na poszczególnych państwach na rzecz podejścia opartego na najważniejszych obszarach tematycznych w celu lepszej koncentracji na strategicznych kwestiach w Unii składającej się z 27 państw członkowskich. Wprowadzony w ramach prawnych na lata 2000–2006 wymóg przeprowadzania obowiązkowej oceny śródkresowej powinien być ułatwić przeprowadzenie ocen *ex post*. Jednakże w okresie gdy prowadzone były oceny śródkresowe w systemach monitorowania państw członkowskich występowały istotne uchybienia i było zbyt wcześnie, aby ocenić skuteczność wydatkowania (zob. także sprawozdanie specjalne nr 1/2007 dotyczące realizacji procedur śródkresowych). Aby poprawić kontrole jakości ocen *ex post*, obie dyrekcje generalne przydzieliły na to więcej zasobów, określiły lepszy zakres wymagań i obowiązków dotyczących oceny oraz wzmocniły procedury kontroli jakości.

4.56. W latach 2007–2013 obie dyrekcje generalne mogłyby skorzystać na wzmocnieniu mechanizmów służących do poprawy jakości ocen prowadzonych przez państwa członkowskie i stosowaniu analizy alternatywnej (DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego) lub rozszerzeniu jej zakresu (DG ds. Polityki Regionalnej). Jeśli chodzi o ocenę wydajności funduszy strukturalnych, należy nadal rozbudowywać utworzoną ostatnio bazę danych jednostkowych kosztów infrastruktury, aby umożliwić jej wykorzystywanie (DG ds. Polityki Regionalnej). Krajowe bazy danych dotyczących kosztów jednostkowych i najważniejszych cech projektów szkoleniowych pomogłyby państwom członkowskim w przygotowywaniu i zatwierdzaniu projektów. Wydajność funduszy strukturalnych można również poprawić dzięki dokładniejszemu zbadaniu (głównie w zakresie polityki regionalnej) przyczyn, z których wkład sektora prywatnego jest tak różny w poszczególnych państwach członkowskich, oraz możliwości zapewnienia środków finansowych za pomocą instrumentów innych niż dotacje.

4.54. Zob. odpowiedź Komisji na sprawozdanie specjalne nr 10/2006.

4.55. W tabeli w **załączniku 4.5b** przedstawiono odpowiedź Komisji.

4.56. DG ds. Polityki Regionalnej zgadza się z Trybunałem co do większości punktów. W odniesieniu do wsparcia udzielanego przedsiębiorstwom nadal istnieje potrzeba zgromadzenia znacznie większej ilości dowodów, zanim możliwe będzie wyciągnięcie ostatecznych wniosków na temat efektu dźwigni oraz zalet dotacji i innych instrumentów. Przyczyni się do tego bieżący program prac Komisji w zakresie oceny oraz oceny dokonywane przez niektóre państwa członkowskie.

DG EMPL opracowuje obecnie scenariusze alternatywne. W trakcie spotkań partnerskich na temat oceny EFS odbyło się kilka sesji informacyjnych, obejmujących prezentacje przedstawione przez państwa członkowskie i eksperta akademickiego. Obecnie analizowane są wyzwania, jakie niesie z sobą zastosowanie w polityce spójności scenariuszy alternatywnych. Wytyczne DG EMPL w sprawie oceny EFS na okres 2014–2020 zachęca państwa członkowskie do przeprowadzenia ocen scenariuszy alternatywnych/grupy kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 7/2009 dotyczącym zarządzania fazą rozwoju i walidacji programu Galileo

4.57. W sprawozdaniu specjalnym nr 7/2009 Trybunał zalecił między innymi, aby Komisja dostosowała swoje zasoby oraz instrumenty prawne i finansowe do specyfiki rozwoju programu przemysłowego i zarządzania takim programem. Trybunał zalecił również, aby Komisja pilnie wyjaśniła cele polityczne programu i przełożyła je na cele strategiczne i operacyjne, łącznie z określeniem potrzeb użytkownika, parametrów technicznych oraz modelu komercyjnego ⁽¹³⁾.

4.58. Komisja częściowo wykonała zalecenia Trybunału (zob. **załącznik 4.5c**). Komisja przyjęła rolę menedżera programu i zawarła oficjalne umowy o delegowaniu zadań z Europejską Agencją Kosmiczną (ESA). Chociaż Komisja zwróciła się do państw członkowskich o sprecyzowanie politycznych celów programu, aby umożliwić ich przełożenie na ostateczne cele strategiczne i operacyjne, nie uzgodniono wspólnego stanowiska. Pomimo że Komisja oszacowała średnio- i długoterminowe koszty projektów, nie zostały jeszcze zapewnione źródła niezbędnego finansowania. Na podstawie danych Komisji Trybunał zauważa, że do 2030 r. średnio- i długoterminowe koszty projektu mogą sięgnąć ponad 20 mld euro.

4.59. Przed uruchomieniem pełnej floty satelitów operacyjnych należy utworzyć jasny plan uwzględniający koszty programu po 2013 r. oraz określić źródła finansowania. W odniesieniu do struktury zarządzania i zasobów ludzkich Trybunał zaleca, aby Komisja nadal podejmowała wysiłki w celu wykonania zaleceń określonych w sprawozdaniu specjalnym nr 7/2009.

4.58. Komisja jest w trakcie realizacji tych zaleceń.

W ramach przygotowań do nowych wieloletnich ram finansowych Komisja przedstawi nowy wniosek ustawodawczy w sprawie dalszej realizacji programów Galileo i EGNOS. Obejme on między innymi ramy zarządzania i zaktualizowaną definicję niezbędnych zasobów budżetowych.

Ogólne cele polityczne i strategiczne przyświecające programom GNSS zostały określone w rozporządzeniu (WE) nr 683/2008 ⁽²⁾ i sukcesywnie przekształca się je w cele operacyjne (usługa publiczna o regulowanym dostępie, usługa związana z bezpieczeństwem życia, usługa poszukiwawcza i ratunkowa, usługa komercyjna), zważając na złożoność inicjatywy z technicznego punktu widzenia.

Ekstrapolacja budżetu programów, bez wiedzy na temat przyszłego publicznego wsparcia finansowego, nie obrazuje w adekwatny sposób sytuacji, by móc wyciągnąć wnioski na temat całkowitych kosztów finansowych netto.

4.59. Obecnie Komisja dopracowuje ocenę oddziaływania, która służy do ustalenia, jakie są techniczne możliwości dalszej realizacji i wykorzystania europejskich programów GNSS, w tym ich koszty powiązane oraz pośrednie i bezpośrednie korzyści.

⁽¹³⁾ Zważywszy na stan postępów programu, zalecenia 2 lit. b), 3, 4 lit. c), 4 lit. d) i 5 nie zostały uwzględnione w niniejszej analizie.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie dalszej realizacji europejskich programów nawigacji satelitarnej (EGNOS i Galileo).

ZAŁĄCZNIK 4.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE SPÓJNOŚCI, ENERGII I TRANSPORTU

2010						2009	2008	2007	
Zatrudnienie i sprawy społeczne		Polityka regionalna			Energia i transport				Ogółem
EFS	Inne	EFRR	FS	ISPA					

LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY

Łączna liczba transakcji (w tym):	60	6	143	20	6	8	243	209	189	217
Zaliczki	0	0	0	0	0	0	0	20	9	10
Płatności okresowe/końcowe	60	6	143	20	6	8	243	189	180	207

WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Odsetek badanych transakcji, w których:

nie wystąpiły błędy	70 % (42)	100 % (6)	47 % (67)	25 % (5)	17 % (1)	37 % (3)	51 % (124)	67 %	58 %	50 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	30 % (18)	0 % (0)	53 % (76)	75 % (15)	83 % (5)	63 % (5)	49 % (119)	33 %	42 %	50 %

Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy

Analiza według rodzaju wydatków

Zaliczki	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3 %	0 %	1 %
Płatności okresowe/końcowe								97 %	100 %	99 %

Analiza według rodzaju błędów

Błędy niekwantyfikowalne:	39 % (7)	0 % (0)	55 % (42)	93 % (14)	80 % (4)	20 % (1)	57 % (68)	50 %	42 %	33 %
Błędy kwantyfikowalne	61 % (11)	0 % (0)	45 % (34)	7 % (1)	20 % (1)	80 % (4)	43 % (51)	50 %	58 %	67 %
Błędy kwalifikowalności	91 % (10)	0 % (0)	100 % (34)	100 % (1)	100 % (1)	75 % (3)	96 % (49)	69 %	89 %	78 %
Błędy występowania	9 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	0 %	0 %	12 %
Błędy dokładności	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	25 % (1)	2 % (1)	31 %	11 %	10 %

SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH

Najbardziej prawdopodobny poziom błędów

7,7 %

Najniższy poziom błędów

4,7 %

Najwyższy poziom błędów

10,7 %

⁽¹⁾ Aby poprawić wgląd w obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

n.d.: nie dotyczy.

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE SPÓJNOŚCI, ENERGII I TRANSPORTU

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli: Instytucje audytowe – przestrzeganie podstawowych wymogów regulacyjnych i skuteczność pod względem zapewniania prawidłowości operacji

Podstawowe wymogi zbadane przez Trybunał		Instytucja audytowa EFRR/EFS – Francja	Instytucja audytowa EFRR/EFS – Zjednoczone Królestwo/Irlandia Północna	Instytucja audytowa EFRR/EFS – Włochy (Sardynia)	Instytucja audytowa EFRR/Fundusz Spójności – Polska	Instytucja audytowa EFRR/Fundusz Spójności – Hiszpania (Andaluzja i Walencja)	Instytucja audytowa EFS – Polska	Instytucja audytowa EFS – Hiszpania (Andaluzja)	Instytucja audytowa EFS – Niemcy (Bund)
Aspekty ogólne	Struktura systemów zarządzania i kontroli w programie operacyjnym zapewnia stosowne określenie, przydział i oddzielenie funkcji w instytucji audytowej oraz pomiędzy instytucją audytową a innymi właściwymi organami zarządzającymi i kontrolnymi	Zgodność	Zgodność	Częściowa zgodność	Zgodność	Zgodność	Zgodność	Częściowa zgodność	Częściowa zgodność
Zakres podręcznika audytu	Istnienie podręcznika audytu (dotyczącego zarówno kontroli systemów, jak i kontroli operacji), który jest zgodny z międzynarodowymi przyjętymi standardami kontroli i jasno opisuje procedury kontroli	Zgodność	Częściowa zgodność	Zgodność	Zgodność	Zgodność	Zgodność	Zgodność	Zgodność
Metodyka kontroli systemów	Prace kontrolne przeprowadzone przez instytucję audytową w celu oceny skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli opierają się na liście kontrolnej, która zawiera pytania weryfikujące podstawowe wymogi właściwych rozporządzeń (określone dla instytucji zarządzających, pośredniczących i certyfikujących) oraz odpowiednie kryteria oceny każdego z tych podstawowych wymogów	Zgodność	Zgodność	Zgodność	Zgodność	Zgodność	Zgodność	Zgodność	Zgodność
Przegląd kontroli systemów	Plan kontroli instytucji audytowej został zrealizowany zgodnie z zatwierdzoną strategią kontroli na dany okres, kontrole systemów zostały przeprowadzone zgodnie z metodyką ustaloną przez instytucję audytową, a wszystkie etapy kontroli systemów zostały właściwie udokumentowane	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne
Metodyka doboru próby na potrzeby kontroli operacji	Określono stosowną metodykę doboru próby na potrzeby kontroli operacji, aby dobrać próbę operacji do skontrolowania za okres podlegający przeglądowi	Częściowa zgodność	Zgodność	Częściowa zgodność	Zgodność	Zgodność	Zgodność	Częściowa zgodność	Częściowa zgodność

Podstawowe wymogi zbadane przez Trybunał		Instytucja audytowa EFRR/EFS – Francja	Instytucja audytowa EFRR/EFS – Zjednoczone Królestwo/Irlandia Północna	Instytucja audytowa EFRR/EFS – Włochy (Sardynia)	Instytucja audytowa EFRR/Fundusz Spójności – Polska	Instytucja audytowa EFRR/Fundusz Spójności – Hiszpania (Andaluzja i Walencja)	Instytucja audytowa EFS – Polska	Instytucja audytowa EFS – Hiszpania (Andaluzja)	Instytucja audytowa EFS – Niemcy (Bund)
Dobór próby na potrzeby kontroli operacji	Przy doborze próby operacji do skontrolowania za okres podlegający przeglądowi zastosowano ustaloną metodykę doboru próby na potrzeby kontroli operacji	Skuteczne	Skuteczne	Nieskuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne
Metodyka kontroli operacji	Prace kontrolne przeprowadzone w celu zbadania prawidłowości operacji opierają się na liście kontrolnej, która zawiera pytania weryfikujące wymogi właściwego rozporządzenia na wystarczającym poziomie szczegółowości, aby uwzględnić powiązane ryzyko	Częściowa zgodność	Częściowa zgodność	Częściowa zgodność	Częściowa zgodność	Częściowa zgodność	Zgodność	Zgodność	Częściowa zgodność
Przegląd kontroli operacji	Kontrole operacji zostały zrealizowane zgodnie z próbą dobraną za dany okres, kontrole zostały przeprowadzone zgodnie z metodyką ustanowioną przez instytucję audytową, a wszystkie etapy kontroli operacji zostały właściwie udokumentowane	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Nieskuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne
Ponowne kontrole operacji	Z ponownego przeprowadzenia przez Trybunał kontroli operacji, przeprowadzonych wcześniej przez instytucję audytową, wynikają ustalenia podobne do ustaleń instytucji audytowej, o których poinformowano Komisję	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne
Roczne sprawozdanie audytowe i opinia pokontrolna	Roczne sprawozdanie audytowe i opinia pokontrolna zostały sporządzone zgodnie z wymogami regulacyjnymi i wytycznymi uzgodnionymi przez Komisję i państwa członkowskie i są zgodne z wynikami kontroli systemów i operacji przeprowadzonych przez instytucję audytową	Zgodność	Częściowa zgodność	Częściowa zgodność	Zgodność	Zgodność	Zgodność	Częściowa zgodność	Częściowa zgodność
Ogólna ocena		Skuteczne	Częściowo skuteczne	Nieskuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI W ZAKRESIE SPÓJNOŚCI, ENERGII I TRANSPORTU

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności	
				2010	2009
REGIO	z zastrzeżeniem	Zastrzeżenie dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw wydatków zadeklarowanych w przypadku EFRR i FS w kilku państwach członkowskich, na podstawie braków w najważniejszych elementach systemów zarządzania i kontroli w przypadku obu funduszy, które to braki nie zostały poddane wystarczającej kontroli i działaniom naprawczym przez władze krajowe. W odniesieniu do lat 2000–2006 zastrzeżenie dotyczy 21 programów operacyjnych w sześciu państwach członkowskich (z wyjątkiem INTERREG) i dwóch projektów FS w dwóch państwach członkowskich i zostało skwantyfikowane na 679,4 mln euro lub 15,8 % rocznych płatności okresowych. W tym okresie programowania obarczony ryzykiem wkład UE szacowany jest między 32,5 a 68,8 mln euro, tj. między 0,8 % a 1,5 % rocznych płatności okresowych (4 297,3 mln). W odniesieniu do lat 2007–2013 zastrzeżenie dotyczy 69 programów operacyjnych w 10 państwach członkowskich oraz 11 programów operacyjnych w ramach EWT. Zostało ono skwantyfikowane na 3 417,1 mln euro lub 13,4 % rocznych płatności okresowych. W tym okresie programowania obarczony ryzykiem wkład UE szacowany jest między 203,7 a 423,9 mln euro, tj. między 0,8 % a 1,6 % rocznych płatności okresowych (25 527,8 mln euro).	Trybunał uznaje, że oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zostały zasadniczo sporządzone zgodnie z obowiązującymi wytycznymi Komisji. Trybunał uznaje, że DG REGIO dostarczyła dodatkowych informacji w porównaniu z 2009 r. w zakresie kwot obarczonych ryzykiem w poszczególnych programach operacyjnych. Trybunał odnotowuje jednak, że ustalony przez niego poziom błędu jest znacznie wyższy niż zastrzeżenia skwantyfikowane przez dyrektora generalnego. DG REGIO zgłosiła zastrzeżenia o kwantyfikowalnym wpływie dotyczące obydwu okresów programowania. Kwantyfikacja opiera się na założeniu, że jeżeli szacowana kwota obarczona ryzykiem pozostaje na poziomie poniżej 5 % płatności zatrzymywanych w przypadku każdego programu operacyjnego, ryzyko to zostanie stosownie zmniejszone dzięki kontrolom prowadzonym na potrzeby zamknięcia programu operacyjnego. Trybunał uważa, że podejście to może prowadzić do zaniżenia kwot obarczonych ryzykiem. Ponadto kwota 2 823 mln euro korekt finansowych została zgłoszona jako zrealizowana w 2010 r. Jednakże w odniesieniu w szczególności do zamykania programów operacyjnych z lat 2000–2006, nie wszystkie procedury zatwierdzania i weryfikacji zostały zakończone do końca roku. W nocy 6 Komisji do sprawozdania finansowego za 2010 r. tylko 563 mln euro sklasyfikowano jako zrealizowane (zob. także <i>załącznik 1.2</i>, pkt 3).	B	A

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności	
				2010	2009
EMPL	z zastrzeżeniem	Zastrzeżenie dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw wydatków zadeklarowanych w przypadku konkretnych programów operacyjnych EFS w kilku państwach członkowskich, na podstawie braków w najważniejszych elementach systemów zarządzania i kontroli w przypadku programów operacyjnych, które to braki nie zostały poddane wystarczającej kontroli i działaniom naprawczym przez władze krajowe.	Trybunał uznaje, że oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zostały zasadniczo sporządzone zgodnie z obowiązującymi wytycznymi Komisji.	A	A
		W odniesieniu do okresu 2000–2006 zastrzeżenie dotyczy 13 programów operacyjnych w czterech państwach członkowskich i zostało skwantyfikowane na 0,4 mln euro lub 0,14 % rocznych płatności okresowych.	Trybunał uznaje, że DG EMPL dostarczyła dodatkowych informacji w porównaniu z 2009 r. w zakresie kwot obarczonych ryzykiem w poszczególnych programach operacyjnych.		
		W odniesieniu do okresu 2007–2013 zastrzeżenie dotyczy 30 programów operacyjnych w dziewięciu państwach członkowskich i zostało skwantyfikowane na 71,6 mln euro lub 1,13 % rocznych płatności okresowych.	DG EMPL zgłosiła zastrzeżenia o kwantyfikowalnym wpływie dotyczące obydwu okresów. Kwantyfikacja opiera się na założeniu, że jeżeli szacowana kwota obciążona ryzykiem pozostaje na poziomie poniżej 5 % płatności zatrzymywanych w przypadku każdego programu operacyjnego, ryzyko to zostanie stosownie zmniejszone dzięki kontrolom prowadzonym na potrzeby zamknięcia programu operacyjnego. Trybunał uważa, że podejście to może prowadzić do zaniżenia kwot obarczonych ryzykiem.		
MOVE	z zastrzeżeniem	Zastrzeżenie dotyczące poziomu błędu resztowego w odniesieniu do dokładności kosztów zadeklarowanych w umowach realizowanych w ramach szóstego programu ramowego w zakresie badań naukowych (6. PR) – poziom błędu resztowego wykryty podczas kontroli <i>ex post</i> jest wyższy niż cel kontroli (2 %). Poziom błędu resztowego wynoszący 4,42 % odpowiada kwocie 1,15 mln euro, która może być obciążona ryzykiem, co stanowi 1,95 % płatności w ramach 6. PR i 0,5 % łącznych płatności dokonanych przez DG MOVE w 2010 r.	Trybunał uznaje, że oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi wytycznymi Komisji.	A	A ⁽¹⁾
ENER	z zastrzeżeniem	Zastrzeżenie dotyczące poziomu błędu resztowego w odniesieniu do dokładności kosztów zadeklarowanych w umowach realizowanych w ramach szóstego programu ramowego w zakresie badań naukowych (6. PR) – poziom błędu resztowego wykryty podczas kontroli <i>ex post</i> jest wyższy niż cel kontroli (2 %). Poziom błędu resztowego wynoszący 4,42 % odpowiada kwocie 1,7 mln euro, która może być obciążona ryzykiem, co stanowi 1,12 % płatności w ramach 6. PR i 0,15 % łącznych płatności dokonanych przez DG ENER w 2010 r.	Trybunał uznaje, że oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi wytycznymi Komisji.	A	

(¹) W załączniku 5.3 do sprawozdania rocznego za rok 2009 przedstawiono wyniki przeglądu rocznego sprawozdania z działalności DG TREN. W lutym 2010 r. nastąpił podział DG TREN na DG MOVE oraz DG ENER.

(*) 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 pod względem prawidłowości.

B: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

C: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności nie zawierają rzetelnej oceny zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z ZALECENIAMI W ZAKRESIE SPÓJNOŚCI, ENERGII I TRANSPORTU

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
Spójność:				
2009	Komisja powinna monitorować przestrzeganie wymogów kwalifikowalności do finansowania UE, w tym właściwe stosowanie unijnych i krajowych zasad udzielania zamówień publicznych (zob. sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 4.38)	Kontrole stosowania zasad udzielania zamówień publicznych są obecnie prowadzone w ramach specjalnego badania projektów realizowanych z Funduszu Spójności w latach 2000–2006 oraz badania programów operacyjnych na lata 2007–2013. Komisja wydała również wytyczne i zapewniła szkolenia dla instytucji zarządzających i instytucji audytowych w państwach członkowskich (np. seminaria szkoleniowe dla instruktorów, dwustronne sesje szkoleniowe dla instytucji zarządzających i instytucji audytowych). W styczniu 2011 r. Komisja opublikowała zieloną księgę w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych (COM(2011) 15 wersja ostateczna). Oczekuje się, że prowadzona przez Komisję ocena ram prawnych UE dotyczących zamówień publicznych zostanie ukończona w 2011 r.	Komisja uważa, że zalecenie to zostało zrealizowane poprzez różne bieżące działania opisane przez Trybunał. Zob. odpowiedź Komisji na uwagi w pkt 4.50, Zalecenie 1. Zob. także odpowiedzi Komisji na uwagi w pkt 4.20, 4.21 i 4.29 na temat zapewnienia szkoleń i wytycznych.	Trybunał uważa, że zalecenie zostało zrealizowane w odniesieniu do szkoleń i wytycznych pod warunkiem, że Komisja będzie kontynuować obecną politykę. Trybunał będzie monitorował konkretne działania podjęte w zakresie udzielania zamówień publicznych (zob. także opinia nr 4/2011 ⁽¹⁾)
Spójność:				
2008	Dzięki prowadzonemu nadzorowi Komisja powinna zapewnić skuteczne funkcjonowanie krajowych systemów zarządzania i kontroli (zob. sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 6.37 lit. a) i c); sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 4.37 lit. c))	Z zastrzeżeniem przepisów ogólnych określonych w rozporządzeniach w sprawie funduszy strukturalnych zasady kwalifikowalności są określone na szczeblu krajowym, a w niektórych przypadkach na poziomie programów operacyjnych. Komisja dokonała przeglądu zmian takich zasad wprowadzonych przez państwa członkowskie w 2010 r. W 2010 r. Komisja zbadała instytucje audytowe programów operacyjnych realizowanych w latach 2007–2013 i nadal prowadziła szczegółowe kontrole systemów i projektów. Roczne sprawozdania z działalności za 2010 r. przedstawiają szczegółową ocenę programów operacyjnych na lata 2007–2013, głównie na podstawie informacji ujętych w rocznych sprawozdaniach audytowych sporządzonych przez instytucje audytowe oraz prac kontrolnych przeprowadzonych przez Komisję.	Komisja uważa, że zalecenie to zostało zrealizowane (zob. odpowiedź Komisji na uwagi w pkt 4.50, Zalecenie 2). Zob. także odpowiedzi Komisji na uwagi w pkt 4.42, 4.43 i 4.44 dotyczące dokonanej przez Komisję kontroli instytucji audytowych. DG REGIO i DG EMPL uważają, że podjęły właściwe działania w związku ze wszystkimi zastrzeżeniami postawionymi w odniesieniu do programów w okresie 2007–2013 w ich rocznych sprawozdaniach z działalności.	Trybunał uważa, że zalecenie zostało zrealizowane pod warunkiem, że Komisja będzie kontynuować obecną politykę.

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2008	Spójność: Komisja powinna zachęcać władze krajowe do rygorystycznego stosowania mechanizmów naprawczych przed przedstawieniem Komisji poświadczonych wydatków (zob. sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 6.37 lit. b) i d); sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 4.37 lit. a) i b))	Komisja zwiększyła zakres stosowania przepisu zawartego w rozporządzeniach finansowych w sprawie funduszy strukturalnych w latach 2007–2013, przewidującego wstrzymanie lub zawieszenie płatności, jeżeli w sprawozdaniu z kontroli istnieją dowody wskazujące na znaczne braki (lub nieprawidłowości, których jeszcze nie wyeliminowano). Stanowi to dodatkową zachętę dla państw członkowskich do terminowego podejmowania wszelkich niezbędnych działań naprawczych. Komisja wprowadziła również zmiany do sprawozdawczości państw członkowskich na temat odzyskiwania i wycofywania środków w ramach programów na lata 2007–2013 (załącznik XI do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006). Szczegółowe informacje na temat wstrzymanych i zawieszonych płatności zostały przedstawione w rocznym sprawozdaniach z działalności za 2010 r. DG REGIO i DG EMPL.	Komisja uważa, że zalecenie to zostało zrealizowane (zob. odpowiedź Komisji na uwagi w pkt 4.50, Zalecenie 2).	Trybunał uważa, że zalecenie zostało zrealizowane pod warunkiem, że Komisja będzie kontynuować obecną politykę.

⁽¹⁾ Opinia nr 4/2011 na temat zielonej księgi Komisji w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych (Dz.U. C 195 z 2.7.2011, s. 1).

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU ZE SPRAWOZDANIEM SPECJALNYM NR 1/2006: ANALIZA DZIAŁAŃ PODJĘTYCH W ZWIĄZKU Z ZALECENIAMI TRYBUNAŁU

Zalecenia początkowe	Ogólna ocena podjętych działań	Utrzymujące się lub dodatkowe uchybienia	Odpowiedź Komisji
- Komisja powinna w koniecznych przypadkach udzielić wskazówek państwom członkowskim, tak aby zapewniona była wydajność, skuteczność i oszczędność finansowania wspólnotowego, oraz - państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, powinny ustanowić lub wzmocnić istniejące procedury w ramach współfinansowanych działań, służące do wyboru projektów, identyfikacji i dotarcia do osób, co do których ryzyko przedwczesnego porzucenia nauki jest największe.	Zalecenia te zostały w większości zrealizowane, chociaż nastąpiło to kilka lat po wydaniu sprawozdania Trybunału. W czerwcu 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki na rzecz ograniczenia zjawiska przedwczesnego kończenia nauki, które ma pomóc twórcom polityki w państwach członkowskich w zrozumieniu tego zjawiska i przyczyniających się do niego czynników. Państwom członkowskim są również dostarczane ogólne wytyczne dotyczące funduszy strukturalnych.	Główne działanie naprawcze ukierunkowane konkretnie na przedwczesne porzucanie nauki, które zostało przyjęte przez Radę dopiero w 2011 r., nie przyniosło jak dotąd znaczących skutków.	W kontekście strategii „Europa 2020”, na początku 2011 r. Komisja zainicjowała plan działania mający na celu zredukowanie liczby przypadków przedwczesnego porzucania nauki; plan ten obejmuje wniosek w sprawie zalecenia Rady (zatwierdzonego w czerwcu 2011 r.) dotyczącego polityk zapobiegających przedwczesnemu porzucaniu nauki. Zalecenie to zawiera wytyczne mające pomóc państwom członkowskim opracować kompleksowe i oparte na faktach polityki zmierzające do obniżenia liczby uczniów przedwcześnie rezygnujących z nauki. Prace nad planem działania rozpoczęły się faktycznie już w 2006 r., kiedy powołano grupę ds. dostępu do uczenia się przez całe życie i włączenia społecznego i opracowano program prac tej grupy. Przyjęty przez Komisję w 2011 r. plan działania opiera się na pracy i kilku badaniach porównawczych wykonanych przez grupę w dziedzinie przedwczesnego porzucania nauki w Europie (badania przeprowadzono w latach 2006–2009).
Komisja powinna upewnić się, czy systemy zarządcze w państwach członkowskich odpowiadają zasadom oszczędności, wydajności i skuteczności, zgodnie z przepisami wspólnotowymi.	Zalecenie to nie zostało jeszcze wykonane. Komisja oczekuje, że w następnym okresie programowania w ramach prowadzonych przez nią kontroli analizie poddana zostanie również wartość dodana finansowania UE. ⁽¹⁾	Komisja nie rozszerzyła jeszcze zakresu swoich działań kontrolnych w taki sposób, aby poddać analizie również wartość dodaną finansowania UE.	W ramach przygotowywania projektu rozporządzeń na kolejny okres programowania przewiduje się położenie większego nacisku na wyniki, przy czym mechanizmy finansowania będą w dużym stopniu miały na celu nagradzanie raczej produktu/wyniku niż wkładu. W związku z tym część zasobów audytowych Komisji będzie musiała zostać przesunięta na kontrolę wykonania zadań zamiast na bieżące kontrole zgodności/kontrole finansowe.
- Państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, powinny przeprowadzić analizę oczekiwanych korzyści gospodarczych, zawierającą udokumentowane i uzasadnione wyjaśnienie poziomu przydzielonego finansowania oraz obszarów działań priorytetowych, oraz - w celu maksymalizacji potencjalnego efektu uzyskiwanego z finansowania zapewnić jego przyznawanie na podstawie obiektywnych i stosownych kryteriów.	Zalecenie to zostało wykonane jedynie w takim zakresie, że Komisja ustaliła zbiór zasad. Ogólne przepisy dotyczące programowania i oceny <i>ex ante</i> w latach 2007–2013 są zasadniczo zgodne z zaleceniem Trybunału. Kwestia ta została również uwzględniona w kontekście ostatniego przeglądu budżetu. W programach operacyjnych nadal nie występuje jednak jasne powiązanie między szczegółowymi priorytetami a celami w odniesieniu do przedwczesnego porzucania nauki ani nie jest określony poziom przydzielonych funduszy.	Kwestia ta pozostaje istotna dla następnych ram finansowych.	W programach operacyjnych EFS występuje jasne powiązanie między zachowanymi priorytetami, celami do osiągnięcia, które przekładają się także na wymierne cele na poziomie osi priorytetowej, jak przewidują zasady regulacyjne, a poziomem finansowania, który jest niezbędny do osiągnięcia postawionych celów.

Zalecenia początkowe	Ogólna ocena podjętych działań	Utrzymujące się lub dodatkowe uchybienia	Odpowiedź Komisji
— Państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, powinny ustalić racjonalne roczne cele obniżenia wskaźnika przedwczesnego porzucania nauki, aby osiągnąć cele strategii lizbońskiej.	Zalecenie to zostało w dużej mierze zrealizowane. W kontekście strategii „Europa 2020”, cztery lata po opublikowaniu sprawozdania specjalnego, państwa członkowskie zobowiązały się do ustalenia krajowych celów z uwzględnieniem swojej sytuacji początkowej i uwarunkowań krajowych.	Jedno państwo członkowskie nie określiło jeszcze celów szczegółowych.	Komisja miała po raz pierwszy możliwość zrealizowania tego zalecenia w trakcie przygotowań do okresu programowania po 2013 r. W ramach „Strategii 2020” określenie krajowych celów jest wynikiem dialogu prowadzonego z Komisją Europejską w celu skontrolowania spójności z najważniejszymi celami UE. Każde państwo wytycza sobie krajowe cele w swoim krajowym programie reform, który jest gotowy w kwietniu każdego roku. Wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa, określiły swoje krajowe cele w zakresie przedwczesnego porzucania nauki w krajowych programach reform na 2011 r., przedłożonych Komisji na przełomie kwietnia i maja 2011 r.
— Państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, powinny zachęcać do wymiany informacji i dobrych praktyk, w zakresie dozwolonym prawem, pomiędzy wszystkimi organizacjami lokalnymi i krajowymi odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie przedwczesnemu porzucaniu nauki.	Zalecenie to zostało wykonane. Zgodnie z otwartą metodą koordynacji w ramach przyjętego w 2003 r. programu prac „Edukacja i szkolenia 2010” utworzona została grupa ekspertów z państw członkowskich, specjalizujących się w dziedzinie dostępu do edukacji i włączenia społecznego w tym zakresie. Od 2006 r. grupa przeprowadziła działania mające na celu wzajemną naukę w różnych państwach członkowskich. Komisja zaproponowała ostatnio utworzenie nowej tematycznej grupy roboczej zajmującej się problemem przedwczesnego porzucania nauki.	Nowa grupa tematyczna zajmująca się tematem przedwczesnego porzucania nauki nie została jeszcze utworzona.	W myśl otwartej metody koordynacji powołana została grupa ekspertów z państw członkowskich, którzy specjalizują się w dziedzinie dostępu do nauki i społecznego włączenia, w ramach programu pracy Edukacja i szkolenia w 2010 r., przyjętego przez Radę w 2003 r. Komisja powołała grupę ekspertów na poziomie unijnym (w ramach strategii „UE 2020”). Grupa ta będzie kontynuować prace prowadzone przez poprzednich ekspertów w dziedzinie dostępu do kształcenia przez całe życie i społecznego włączenia, skupiając się na problemie przedwczesnego porzucania nauki oraz dalej opracowując istniejące dokumenty z wytycznymi.
— Państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, powinny aktywnie promować nowatorskie wykorzystanie finansowania z EFS w przeciwdziałaniu przedwczesnemu porzucaniu nauki.	Zalecenie to zostało wykonane. Od czasu opublikowania sprawozdania specjalnego państwa członkowskie zorganizowały konferencje na temat integracji młodych osób na rynku pracy, w tym przedwczesnego porzucania nauki, podczas których przedstawiono nowe modele.	Komisja powinna nadal zachęcać do podejmowania działań promujących nowatorskie wykorzystanie EFS.	Komisja w dalszym ciągu prowadzi działania promujące innowacyjne wykorzystanie EFS.

(¹) Ukierunkowanie to jest odzwierciedlone w komunikacie w sprawie przeglądu budżetu UE (COM(2010) 700) oraz w piątym sprawozdaniu w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU ZE SPRAWOZDANIEM SPECJALNYM NR 10/2006: ANALIZA DZIAŁAŃ PODJĘTYCH W ZWIĄZKU Z ZALECENIAMI TRYBUNAŁU

Zalecenia początkowe (pkt 119-123 sprawozdania specjalnego)	Ogólna ocena podjętych działań (oceny ex post za lata 2000–2006)	Utrzymujące się lub dodatkowe uchybienia (przyszłe oceny ex post za lata 2007–2013)	Odpowiedź Komisji
Zalecenie 1 Istnieje pilna potrzeba dokonania rewizji zakresu, procedur i podejścia stosowanego w ocenach ex post, jeszcze przed zawarciem kolejnej partii umów na realizację ocen ex post (...).	W przypadku obu dyrekcji generalnych nastąpiła zmiana podejścia z analizy państw członkowskich na rzecz podejścia opartego na najważniejszych obszarach tematycznych w celu lepszej koncentracji na strategicznych kwestiach w Unii składającej się z 27 państw członkowskich. W przypadku DG EMPL analiza podsumowywana jest za pomocą podstawowych aspektów poddanych ocenie.	Analiza DG REGIO powinna być podsumowywana według kwestii będących przedmiotem o strategicznym znaczeniu dla zainteresowanych stron. Uwzględnianym tematem powinna być energia. Należy uwzględnić cele strategii „Europa 2020”.	Ocena ex post za okres 2000–2006 obejmuje sprawozdanie podsumowujące, w którym zebrano najważniejsze ustalenia ze znacznej liczby ocen dokonanych w ramach działania ex post. Podczas przyszłej oceny ex post zostaną uwzględnione najważniejsze cechy obecnego okresu programowania. DG REGIO przypomina, że strategia „Europa 2020” została przyjęta dopiero w 2010 r., czyli kilka lat po zatwierdzeniu przez Komisję obecnych programów. Kwestia energii odnawialnej była przedmiotem ostatnich prac podjętych przez DG REGIO.
Zalecenie 2 W celu poprawy procesu oceny Komisja powinna wprowadzić i skutecznie stosować lepsze procedury kontroli jakości (...). Procedury takie powinny zapewnić: a) systematyczne gromadzenie odpowiednich i wiarygodnych danych, a także ich dostępność na każdym etapie procesu oceny; b) opracowanie odpowiedniego zakresu wymagań i obowiązków, przewidującego stosowanie przez wykonawców właściwej metodologii; c) przydział na potrzeby procesu oceny odpowiednich środków i czasu; d) prowadzenie przez Komisję odpowiedniego monitoringu i nadzoru, zapewniającego całościową jakość procesu.	Podjęto szereg działań ukierunkowanych na podmioty prowadzące ocenę ex post. Obie dyrekcje generalne uwzględniły najważniejsze aspekty oceny w zakresie wymagań i obowiązków na lata 2000–2006. Obie dyrekcje generalne przydzieliły odpowiednie zasoby na potrzeby oceny ex post. Obie dyrekcje generalne poprawiły jakość kontroli dzięki wydaniu wytycznych, przydzieleniu większych zasobów, utworzeniu paneli niezależnych ekspertów i organizacji regularnych posiedzeń grupy sterującej.	Konieczne są dalsze wysiłki w celu poprawy dostępności, adekwatności i wiarygodności informacji dotyczących wyników projektów.	a) DG REGIO zgadza się z oceną. Dane zostały już udoskonalone w okresie programowania 2007–2013. Państwa członkowskie mają obowiązek przekazać dane uczestników wraz z wykazem zharmonizowanych cech (np. stan zatrudnienia, niekorzystna sytuacja, wykształcenie).

Zalecenia początkowe (pkt 119-123 sprawozdania specjalnego)	Ogólna ocena podjętych działań (oceny <i>ex post</i> za lata 2000–2006)	Utrzymujące się lub dodatkowe uchybienia (przyszłe oceny <i>ex post</i> za lata 2007–2013)	Odpowiedź Komisji
Zalecenie 3 Należy zwrócić szczególną uwagę na dobór odpowiednich technik oceny i pomiaru wpływu gospodarczego (...).	DG REGIO zastosowała dwa modele makroekonomiczne i wprowadziła alternatywną analizę jako metodę oceny wpływu ⁽¹⁾.	Obecną praktykę polegającą na stosowaniu modeli makroekonomicznych do określenia wzrostu PKB służącego do pomiaru powodzenia polityki spójności należy uzupełnić zastosowaniem wskaźników społecznych i środowiskowych. DG REGIO powinna rozszerzyć zakres wykorzystania analizy alternatywnej, a DG EMPL powinna ją wprowadzić. Komisja powinna wspierać jej stosowanie przez państwa członkowskie.	DG REGIO zgadza się, że modele makroekonomiczne będą dalej odgrywać ważną rolę w zrozumieniu skutków polityki spójności. DG REGIO bada kwestię, które modele najlepiej odzwierciedlają zakres jej celów polityki. DG REGIO zgadza się na dalsze rozszerzenie zakresu stosowania analizy scenariusza alternatywnego. DG EMPL jest w trakcie opracowywania scenariuszy alternatywnych (zob. odpowiedź na uwagi w pkt 4.56).
Zalecenie 4 Większy nacisk należy położyć na ustanowienie powiązań pomiędzy oceną <i>ex post</i> a studiami tematycznymi i zapewnienie wzajemnej spójności wyników.	Zob. zalecenie 1.	Zob. zalecenie 1.	
Zalecenie 5 Można sformułować kilka zaleceń na potrzeby przyszłych ocen, w szczególności w odniesieniu do regionów celu 1: a) należy skoncentrować się na przyczynach, dla których wkład sektora prywatnego do projektów funduszy strukturalnych jest tak wyraźnie różny w poszczególnych państwach członkowskich (...); b) innym tematem zasługującym na analizę jest kwestia, czy w przyszłości należałoby odejść od wydatków na dotacje na rzecz środków inżynierii finansowej (...), które w dłuższej perspektywie mogą okazać się trwalsze i wydajniejsze; c) więcej uwagi należy poświęcić określeniu kosztów jednostkowych i standardów dla różnych typów projektów;	Kwestia ta dotyczy głównie polityki regionalnej. DG REGIO przeprowadziła ocenę wpływu funduszy strukturalnych na wydatki sektora prywatnego, lecz była ona ograniczona do inwestycji w badania i rozwój. W latach 2007–2013 położono nacisk na techniki inżynierii finansowej w dziedzinie kapitału wysokiego ryzyka, pożyczek i dopłat do oprocentowania oraz na rewitalizację miast. DG REGIO utworzyła bazę danych jednostkowych kosztów infrastruktury, lecz nie jest ona jeszcze używana.	DG REGIO powinna nadal badać możliwości pobudzania inwestycji sektora prywatnego. Komisja powinna w większej mierze zbadać możliwości zapewnienia środków finansowych za pomocą instrumentów innych niż dotacje. DG REGIO powinna ukończyć tworzenie bazy danych kosztów jednostkowych. DG EMPL powinna zachęcić państwa członkowskie do utworzenia baz danych dotyczących kosztów jednostkowych i najważniejszych cech projektów szkoleniowych.	a) Nadal dostępnych jest niewiele dowodów empirycznych, wewnątrz Komisji i poza nią, na wystąpienie efektów wsparcia udzielonego przedsiębiorstwom. DG REGIO będzie kontynuowała wysiłki zmierzające do uzyskania dodatkowych dowodów. b) DG REGIO będzie kontynuowała wysiłki zmierzające do uzyskania dodatkowych dowodów (zob. odpowiedź na uwagi w poprzednim punkcie). c) Ocena <i>ex post</i> za okres 2000–2006 funduszu spójności zaowocuje danymi na temat znacznej liczby projektów, które zasilą bieżącą bazę danych.

Zalecenia początkowe (pkt 119-123 sprawozdania specjalnego)	Ogólna ocena podjętych działań (oceny <i>ex post</i> za lata 2000–2006)	Utrzymujące się lub dodatkowe uchybienia (przyszłe oceny <i>ex post</i> za lata 2007–2013)	Odpowiedź Komisji
d) zgodnie z sugestiami oceniających więcej uwagi należy również poświęcić procesowi składania i zatwierdzania wniosków projektowych; e) w ramach przyszłych ocen <i>ex post</i> w większym stopniu należałoby uwzględnić wewnętrzne oceny dokonywane przez odpowiednie ministerstwa i władze regionalne.	DG REGIO zleciła przygotowanie materiałów informacyjnych na temat systemów zarządzania i realizacji, które zamierza wziąć pod uwagę przy opracowywaniu okresu rozpoczynającego się w 2014 r. Chociaż oceny śródkresowe były obowiązkowe, oceny państw członkowskich były przeważnie ukierunkowane na zgodność, a nie na produkty i wyniki.	Komisja powinna wymagać od państw członkowskich dokonania wewnętrznych ocen opartych na wynikach i w tym celu ułatwić wymianę dobrych praktyk.	e) W bieżącym okresie programowania obowiązkową ocenę śródkresową zastąpiono zorientowanym na potrzeby procesem bieżących ocen. Podobne podejście zakłada się dla przyszłego okresu po roku 2013. Zob. odpowiedź Komisji na uwagi w pkt 4.55.

(¹) Analiza alternatywna jest porównaniem skutków faktycznych ze skutkami, które nastąpiłyby w razie braku interwencji.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU ZE SPRAWOZDANIEM SPECJALNYM NR 7/2009: ANALIZA DZIAŁAŃ PODJĘTYCH W ZWIĄZKU Z ZALECENIAMI TRYBUNAŁU

Zalecenia początkowe	Ogólna ocena podjętych działań	Utrzymujące się lub dodatkowe uchybienia	Odpowiedź Komisji
Zalecenie 1 Aby zyskać autorytet jako menedżer programu, Komisja powinna dostosować swoje zasoby oraz instrumenty prawne i finansowe do specyfiki rozwoju programu przemysłowego i zarządzania takim programem: a) wielkość zasobów ludzkich i wiedza specjalistyczna znajdująca się w ich posiadaniu powinny być współmierne do zadań realizowanych przez Komisję jako menedżera programu; b) należy stworzyć odpowiednie ramy współpracy UE-ESA; c) Komisja powinna upewnić się, że posiada instrumenty finansowania infrastruktury (inne niż dotacje) oraz zobowiązać się do ponoszenia rocznych kosztów eksploatacji i uzupełniania tej infrastruktury w długim horyzoncie czasowym; d) zarządzanie programem powinno umożliwiać menedżerowi programu spójne wypełnianie jego zadań (zdefiniowanie wymogów, przyznanie uprawnień i weryfikacja realizacji).	Zalecenie to zostało wykonane częściowo. a) Liczba pracowników zajmujących się programami dotyczącymi globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS) w Komisji wzrosła z 13 osób w 2007 r. do 75 w marcu 2010 r. Następnym wyzwaniem będzie zapewnienie ciągłości zasobów ludzkich po 2013 r. b) Komisja podpisała umowy o delegowaniu zadań w zakresie EGNOS i Galileo z ESA, których termin upływa z końcem 2015 r. c) Komisja oszacowała średnio- i długoterminowe koszty projektów, lecz nie zostały zapewnione źródła niezbędnego finansowania. Na podstawie danych Komisji Trybunał zauważa, że do 2030 r. koszty projektu mogą sięgnąć 20,4 mld euro, a przyszłe dochody handlowe prawdopodobnie pokryją mniej niż 10 % szacunkowych rocznych kosztów operacyjnych. d) Umowy o delegowaniu zadań i wprowadzone plany zarządzania projektami zapewniają podstawę wykonywania zadań przez menedżera programu.	Nie zapadło jeszcze wiele decyzji, które mają znaczenie dla powodzenia programu (dotyczących określenia jasnych celów strategicznych i operacyjnych oraz ogólnego finansowania programu i modeli podziału kosztów).	Komisja Europejska, która odpowiada za zarządzanie programami GNSS, wprowadziła w życie niezbędne prawne i techniczne zasady, by wdrożyć takie zarządzanie, uwzględniając zalecenia Trybunału. W ramach przygotowań do nowych wieloletnich ram finansowych Komisja przedstawi nowy wniosek ustawodawczy w sprawie dalszej realizacji programów Galileo i EGNOS. Obejme on między innymi ramy zarządzania i zaktualizowaną definicję niezbędnych zasobów budżetowych. W konkluzjach Rady ds. Transportu z marca 2011 r. oraz rezolucji Parlamentu Europejskiego z czerwca 2011 r. wyrażono wsparcie dla finansowania programów z budżetu UE. Ekstrapolacja budżetu programów bez wiedzy na temat przyszłego publicznego wsparcia finansowego nie obrazuje sytuacji na tyle adekwatnie, by móc wyciągnąć wnioski na temat całkowitych kosztów finansowych netto.

Zalecenia początkowe	Ogólna ocena podjętych działań	Utrzymujące się lub dodatkowe uchybienia	Odpowiedź Komisji
Zalecenie 2 Komisja powinna pilnie objaśnić cele polityczne i przełożyć je na cele strategiczne i operacyjne, które będą stanowić dla Galileo solidną mapę drogową obejmującą okres od teraz aż po pełne rozmieszczenie. Na przykład: a) Jakie cechy powinien mieć Galileo jako system komercyjny? Czy będzie on samowystarczalny, czy też będzie wymagał ciągłego wsparcia publicznego? Czy system ma maksymalizować zyski, czy też przynosić maksymalne korzyści makroekonomiczne i obsługiwać cały łańcuch wartości Galileo poprzez usługi i towary generowane przez jego zastosowania?	Zalecenie to nie zostało jeszcze wykonane. Komisja zwróciła się do państw członkowskich o sprecyzowanie politycznych celów programu (zwłaszcza usług publicznych o regulowanym dostępie i usług w zakresie bezpieczeństwa życia (Safety of Life)), aby umożliwić ich przełożenie na ostateczne cele strategiczne i operacyjne. Wspólne stanowisko nie zostało jednak jeszcze uzgodnione, co opóźnia istotne decyzje umożliwiające szczegółowe zaplanowanie programu.	Polityczne cele programu powinny zostać pilnie sprecyzowane i przełożone na cele strategiczne i operacyjne.	Komisja uważa, że ogólne cele polityczne i strategiczne postawione w programie Galileo zostały wyjaśnione w rozporządzeniu (WE) nr 683/2008 ⁽¹⁾. Trwają prace nad opracowaniem celów operacyjnych, takich jak usługa publiczna o regulowanym dostępie, usługa związana z bezpieczeństwem życia, usługa poszukiwawcza i ratunkowa, usługa komercyjna; cele te zostaną przyjęte w 2011 r. i 2012 r.
Zalecenie 4 Komisja powinna dopilnować, by zostały podjęte następujące kwestie: a) analiza, konsolidacja i zatwierdzenie stosownych i stabilnych wymogów użytkownika; b) opracowanie podstaw umożliwiających podjęcie działań (jak np. niezbędne ramy prawne i regulacyjne).	Zalecenie to zostało wykonane częściowo. a) Ponieważ nie ustalono jeszcze potrzeb użytkownika (usług publicznych o regulowanym dostępie, usług w zakresie bezpieczeństwa życia oraz usług poszukiwawczych i ratowniczych), Komisja nie poinformowała o nich jeszcze ESA, w związku z czym nie ma możliwości ostatecznego określenia wymogów dotyczących koncepcji misji. b) Usługi publiczne o regulowanym dostępie są obecnie przedmiotem debaty w Parlamencie Europejskim.	Aby umożliwić przeprowadzenie testów technicznych, konieczne jest ustalenie ostatecznych specyfikacji usług Galileo. Należy ukończyć tworzenie ram prawnych i regulacyjnych, obejmujących również politykę odpowiedzialności osób trzecich.	W ramach przygotowań do nowych wieloletnich ram finansowych Komisja przedstawi nowy wniosek ustawodawczy w sprawie dalszej realizacji programów Galileo i EGNOS. Obejme on między innymi ramy zarządzania i zaktualizowaną definicję niezbędnych zasobów budżetowych. Trwają prace nad przygotowaniem szczegółowych rozporządzeń, które zostaną przyjęte pod koniec 2011 r. i 2012 r.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie dalszej realizacji europejskich programów nawigacji satelitarnej (EGNOS i Galileo).

ROZDZIAŁ 5

Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	5.1–5.12
Szczegółowa charakterystyka grupy polityk	5.2–5.11
EuropeAid	5.4–5.6
DG RELEX	5.7–5.8
DG ELARG	5.9–5.10
DG ECHO	5.11
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.12
Prawidłowość transakcji	5.13–5.16
Skuteczność systemów	5.17–5.30
DG ELARG	5.18–5.29
DG ECHO	5.30
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	5.31–5.34
Wnioski i zalecenia	5.35–5.37
Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 9/2008 na temat skuteczności wsparcia UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości udzielonego Białorusi, Mołdawii i Ukrainie	5.38–5.53
Wstęp	5.38–5.41
Działania podjęte w związku z zaleceniami	5.42–5.51
Wnioski	5.52–5.53
Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 10/2008 na temat pomocy WE na rzecz rozwoju usług zdrowotnych w Afryce Subsaharyjskiej	5.54–5.67
Wstęp	5.54–5.57
Działania podjęte w związku z zaleceniami	5.58–5.65
Zalecenia dotyczące przydziału zasobów i określenia priorytetów finansowania	5.58–5.61
Zalecenia dotyczące zarządzania instrumentami i ich skuteczności	5.62–5.65
Wnioski	5.66–5.67

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

5.1. 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”. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2010 r. przedstawiono w **tabeli 5.1**. W niniejszym rozdziale przedstawiono również działania podjęte przez Komisję w odpowiedzi na zalecenia sformułowane w dwóch sprawozdaniach specjalnych.

Szczegółowa charakterystyka grupy polityk

5.2. Wydatki na stosunki zewnętrzne i rozwój w 2010 r. były realizowane przez Biuro Współpracy EuropeAid (EuropeAid) ⁽²⁾, a także przez Dyрекcję Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX) ⁽³⁾. Wydatki na rozszerzenie były realizowane przez Dyрекcję Generalną ds. Rozszerzenia (DG ELARG), zaś wydatki na pomoc humanitarną, w tym pomoc żywnościową, przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO).

5.3. Większość wydatków, którymi zarządzają wymienione cztery dyrekcje, jest realizowana w formie zaliczek, których wypłata wymaga spełnienia jedynie ograniczonej liczby warunków, podczas gdy płatności okresowe i końcowe są uwarunkowane zgłoszeniem i zatwierdzeniem faktycznie poniesionych wydatków w ramach projektu i stąd są one zasadniczo narażone na wyższe ryzyko niż zaliczki.

EuropeAid

5.4. Wydatki realizowane przez EuropeAid przeznaczone są na:

- a) pomoc na rzecz rozwoju dla krajów Azji, Ameryki Łacińskiej i krajów AKP oraz współpracę gospodarczą z tymi państwami;
- b) europejską politykę sąsiedztwa, w tym partnerstwo strategiczne z Rosją;
- c) programy tematyczne obejmujące bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność, podmioty niepaństwowe i władze lokalne, ochronę środowiska, zdrowie i edukację, demokrację i prawa człowieka.

⁽¹⁾ Pomoc udzielana za pośrednictwem Europejskich Funduszy Rozwoju jest przedmiotem osobnego sprawozdania, gdyż nie jest finansowana z budżetu ogólnego.

⁽²⁾ W dniu 1 stycznia 2011 r. doszło do połączenia EuropeAid oraz Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju (DG DEV), w wyniku czego powstała Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid (DG DEVCO).

⁽³⁾ W dniu 1 stycznia 2011 r. DG RELEX zakończyła działalność i została w dużej mierze włączona do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Ponadto powołano nową służbę, której zadaniem jest zarządzanie instrumentami polityki zagranicznej.

Tabela 5.1 – Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie – najważniejsze informacje za 2010 r.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania
19	Stosunki zewnętrzne	Wydatki administracyjne	443	Bezpośrednie scentralizowane
		Współpraca z państwami trzecimi w obszarze migracji i azylu	50	Bezpośrednie scentralizowane
		Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	256	Pośrednie scentralizowane/wspólne
		Europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka (EIDHR)	152	Bezpośrednie scentralizowane
		Stosunki i współpraca z uprzemysłowionymi państwami trzecimi	20	Bezpośrednie scentralizowane
		Reagowanie w sytuacjach kryzysowych i globalne zagrożenia dla bezpieczeństwa	242	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejska polityka sąsiedztwa oraz stosunki z Rosją	1 520	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane
		Stosunki z Ameryką Łacińską	287	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane
		Stosunki z Azją, Azją Środkową i Bliskim Wschodem	678	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane/wspólne
		Strategia i koordynacja polityki	35	Bezpośrednie scentralizowane
		3 683		
21	Rozwój i stosunki z krajami AKP	Wydatki administracyjne	386	Bezpośrednie scentralizowane
		Bezpieczeństwo żywnościowe	537	Bezpośrednie scentralizowane
		Podmioty niepubliczne – rozwój	250	Bezpośrednie scentralizowane
		Środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym energią	105	Bezpośrednie scentralizowane
		Rozwój społeczny	131	Bezpośrednie scentralizowane/wspólne
		Współpraca geograficzna z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)	254	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane/wspólne
		Współpraca w zakresie rozwoju i programy dorażne	29	Bezpośrednie scentralizowane
		Strategia i koordynacja polityki	16	Bezpośrednie scentralizowane
			1 708	
22	Rozszerzenie	Wydatki administracyjne	91	Bezpośrednie scentralizowane
		Proces i strategia rozszerzenia	1 005	Bezpośrednie scentralizowane/ pośrednie/ zdecentralizowane
		Poakcesyjne wsparcie finansowe	22	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane
		Strategia informacyjna i komunikacyjna	12	Bezpośrednie scentralizowane
			1 130	
23	Pomoc humanitarna	Wydatki administracyjne	29	Bezpośrednie scentralizowane
		Pomoc humanitarna	942	Bezpośrednie scentralizowane/wspólne
			971	
		Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾	949	
		Wydatki operacyjne ogółem	6 543	
		w tym: — zaliczki	4 067	
		— płatności okresowe/końcowe	2 476	
		Płatności za rok ogółem	7 492	
		Zobowiązania za rok ogółem	8 126	

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 7.

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2010.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.5. Większość wydatków podlega bezpośredniemu zarządzaniu scentralizowanemu przez służby Komisji w centrali lub w delegaturach UE w danych państwach trzecich. W przypadku pomocy dostarczanej za pośrednictwem organizacji międzynarodowych stosuje się zarządzanie wspólne.

5.6. Projekty rozwojowe są realizowane w przeszło 150 krajach, a organizacje wdrażające są bardzo zróżnicowane, zarówno pod względem wielkości, jak i doświadczenia. Aby zakwalifikować się do uzyskania wsparcia UE, projekty muszą spełniać złożone zasady dotyczące między innymi procedur przetargowych i udzielania zamówień.

DG RELEX

5.7. Wydatki, którymi zarządza DG RELEX, są związane głównie z działaniami realizowanymi w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), instrumentu na rzecz stabilności oraz instrumentu finansowania współpracy z państwami uprzemysłowionymi. Główne cele tych działań to: utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom, wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego oraz wspieranie interesów UE w stosunkach z głównymi uprzemysłowionymi i zamożnymi partnerami w zakresie polityki zagranicznej, integracji gospodarczej i kwestii globalnych. DG RELEX zarządza również innymi wydatkami operacyjnymi związanymi ze strategią i koordynacją w obszarze polityki dotyczącej stosunków zewnętrznych.

5.8. W przypadku wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wydatki wiążą się głównie z realizacją europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony poprzez misje cywilne prowadzone w różnych krajach i na różnych terytoriach zazwyczaj charakteryzujących się wysokim ryzykiem politycznym i niestabilnością.

DG ELARG

5.9. DG ELARG zarządza wydatkami związanymi ze strategią rozszerzenia głównie w ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej, programu Phare, w tym pomocy poakcesyjnej, Cards⁽⁴⁾ oraz przedakcesyjnej pomocy finansowej dla Turcji.

5.10. Znaczna część wydatków jest realizowana w formie płatności przekazywanych bezpośrednio władzom krajowym w krajach otrzymujących pomoc (zarządzanie zdecentralizowane). Z zasady pierwszy transfer środków następuje po podpisaniu umów finansowych dotyczących odpowiednich programów krajowych. Zwolnienie kolejnych transz zaliczek jest uwarunkowane zatwierdzeniem sprawozdania okresowego, w którym zaświadcza się, że określony odsetek środków przekazanych w poprzedniej transzy został już wypłacony.

⁽⁴⁾ Phare był głównym instrumentem finansowym strategii przedakcesyjnej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Cards jest programem Pomocy Wspólnotowej na rzecz Odbudowy, Rozwoju i Stabilizacji Bałkanów.

UWAGI TRYBUNAŁU

DG ECHO

5.11. DG ECHO odpowiada za realizację unijnej pomocy humanitarnej⁽⁵⁾, którą zarządza na poziomie centrali. W przybliżeniu połowa środków, na które zaciągnięto zobowiązania, jest kierowana do organizacji pozarządowych (bezpośrednie zarządzanie scentralizowane), a druga ich połowa do ONZ lub innych organizacji międzynarodowych (zarządzanie wspólne). Umowy finansowe są zawierane tylko z organizacjami pozarządowymi, które przystąpiły do ramowej umowy o partnerstwie (FPA) lub z organizacjami ONZ, które podpisały ramową umowę finansowo-administracyjną (FAFA). Od 2010 r. DG ECHO odpowiada również za europejską ochronę ludności⁽⁶⁾, przejąwszy od DG ENV odpowiedzialność za realizację wydatków w tym zakresie.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

5.12. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1, części 2**. W odniesieniu do kontroli w zakresie „Pomocy zewnętrznej, rozwoju i rozszerzenia” należy odnotować następujące kwestie:

- a) kontrola obejmowała badanie próby 165 płatności, na które składało się 75 wypłat zaliczek oraz 90 płatności okresowych i końcowych;
- b) ocena systemów objęła systemy nadzoru i kontroli stosowane przez EuropeAid oraz DG ELARG w ich centralach, jak również w delegaturach UE, w tym:
 - (i) kontrole *ex ante*;
 - (ii) monitorowanie i nadzór;
 - (iii) procedury w zakresie kontroli zewnętrznych i rozliczania⁽⁷⁾;
 - (iv) audyt wewnętrzny;
- c) przegląd oświadczeń kierownictwa Komisji objął roczne sprawozdania z działalności EuropeAid i DG ELARG.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/96 (Dz.U. L 163 z 2.7.1996, s. 1).

⁽⁶⁾ Ma ona na celu wsparcie starań państw członkowskich, państw EFTA, krajów kandydujących i państw trzecich w zakresie zapobiegania, gotowości i reagowania w związku z katastrofami naturalnymi lub spowodowanymi przez człowieka, działaniami terrorystycznymi oraz wypadkami technicznymi, radiologicznymi lub związanymi ze środowiskiem.

⁽⁷⁾ Procedury rozliczania obejmują monitorowanie podjętych działań naprawczych oraz kontrole *ex post*.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

5.13. Wyniki badania transakcji przedstawiono w **załączniku 5.1**. Przeprowadzone przez Trybunał badanie próby transakcji wykazało, że w 23 % transakcji wystąpiły błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 1,7 % ⁽⁸⁾. Wszystkie błędy kwantyfikowalne zostały wykryte w płatnościach okresowych i końcowych. Ponadto Trybunał stwierdził wysoką częstość błędów niekwantyfikowalnych.

5.14. Większość wykrytych błędów kwantyfikowalnych dotyczyła kwalifikowalności: wydatki poniesione poza okresem kwalifikowalności, uwzględnienie niekwalifikowalnych wydatków we wnioskach o zwrot kosztów projektów, wydatki nieoparte odpowiednią dokumentacją poświadczającą, dokonane przez Komisję płatności, które nie były przewidziane w stosownych umowach. Poniżej przytoczono przykłady błędów (zob. przykład 5.1).

Przykład 5.1**Roboty wykonane poza okresem realizacji (Serbia)**

Wśród skontrolowanych transakcji była płatność okresowa zrealizowana w ramach umowy na wykonanie prac związanych z remontem i rozbudową oczyszczalni ścieków. Termin realizacji przedmiotu umowy mijał dnia 5 marca 2009 r. Jednakże prace związane ze skontrolowaną płatnością zostały wykonane poza okresem realizacji określonym w umowie i w okresie innym niż podany w poświadczeniu wydatków. Dlatego płatność w wysokości ponad 800 tys. euro uważa się za niekwalifikowalną.

Płatności okresowe wyższe niż przewidziano w umowie

Szczegółowe warunki umowy o udzielenie wsparcia technicznego na miejscu na Ukrainie stanowią, że płatności okresowe nie powinny przekroczyć 90 % łącznej wartości umowy. Komisja dokonała płatności okresowych o wartości sięgającej 96 % kwoty przewidzianej w umowie, co skutkowało nadpłatą w wysokości 309 478 euro.

5.13. Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie Trybunału, że transakcje w grupie polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” w 2010 r. były pozbawione istotnych błędów.

Przykład 5.1**Roboty wykonane poza okresem kwalifikowalności (Serbia)**

W odniesieniu do robót, w przypadku których na koniec terminu określonego w umowie inżynier stwierdza, że nie zostały one wykonane lub nie są zgodne z wymaganą specyfikacją, pracodawca ma prawo zażądać ukończenia robót.

W tym konkretnym przypadku Komisja wstrzymała należne płatności do czasu, aż roboty były zgodne z wymogami określonymi w umowie.

Płatności okresowe wyższe aniżeli przewidziano w umowie

Komisja zgadza się, że popełniono błąd w obliczeniach. Jednak płatność ta – która spowodowała, że łączna kwota płatności zaliczkowych osiągnęła poziom 96 %, zamiast dopuszczalnego pułapu 90 % – nie miałaby resztowego wpływu finansowego na budżet WE, ponieważ na etapie płatności końcowej płatność ta zostałaby pomniejszona o odpowiednią kwotę lub zostałaby wszczęta procedura odzyskania wypłaconej kwoty (przy wsparciu gwarancją finansową banku). Przykład ten pokazuje, że mechanizmy kontrolne Komisji mają charakter wieloletni.

⁽⁸⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie statystycznie dobrej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błędu). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 0,1 % a 3,3 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.15. Większość stwierdzonych błędów niekwantyfikowalnych dotyczy błędów w procedurach udzielania zamówień oraz przedłużania umów przez Komisję. Błędy te wykryto w 14 ⁽⁹⁾ z 53 płatności zrealizowanych w wyniku przeprowadzenia procedury przetargowej.

5.16. Jedna trzecia wykrytych błędów kwantyfikowalnych dotyczy płatności okresowych, które można skorygować w drodze późniejszych kontroli w procesie kontroli wewnętrznej. Dwie trzecie tych błędów stwierdzono w płatnościach końcowych i nie zostały one wykryte w trakcie prowadzonych przez Komisję kontroli. Ilustruje to przykład przytoczony poniżej (zob. przykład 5.2).

Przykład 5.2

Błędy w płatności końcowej, niewykryte w trakcie kontroli prowadzonych przez Komisję

W przypadku płatności końcowej na rzecz projektu polegającego na udzieleniu rodzinom zamieszkującym tereny wiejskie wsparcia przy produkcji i sprzedaży organicznych orzechów nerkowca w Nikaragui wystąpiło kilka rodzajów błędów dotyczących zadeklarowanych wydatków: kwoty zadeklarowane w sprawozdaniu końcowym nie zostały udokumentowane w księgach rachunkowych, brakujące faktury i dowody płatności, nieprzestrzeganie zasad udzielania zamówień oraz brakujące świadectwa pochodzenia. Na podstawie wykrytych błędów stwierdzono, że kwota 157 629,89 euro, tj. 21,7 % łącznych kosztów projektu, jest niekwalifikowalna. Żaden z tych błędów nie został wykryty przez Komisję na etapie dokonywania płatności końcowej.

5.16. Komisja jest przekonana, że środki wykrywania i korygowania błędów przed płatnością końcową (np. składanie sprawozdań, audyty zewnętrzne, weryfikacja wydatków i kontrole transakcji przez personel Komisji) są skuteczne. Ponadto potencjalne nieprawidłowości można jeszcze skorygować ex post poprzez przeprowadzenie kontroli ex post i odpowiednich operacji odzyskania środków. Patrząc realistycznie, kontrole nie są jednak w stanie ograniczyć do zera ryzyka błędu finansowego.

Przykład 5.2

Błędy w końcowej płatności, niewykryte w trakcie kontroli prowadzonych przez Komisję

W przytoczonym przykładzie planowana przez EuropeAid kontrola nie została jeszcze zakończona. Przedmiotowa umowa została już wcześniej zakwalifikowana do dodatkowych kontroli ex post (oprócz obowiązkowych weryfikacji wydatków przez audytorów przy płatności końcowej) w planie kontroli na 2010 r. na podstawie własnej oceny ryzyka przez delegaturę (w 2009 r.). Podczas wizyty przedstawicieli Trybunału (w ramach której wykryto wydatki niekwalifikowalne o wartości 0,16 mln EUR) kontrola ta (w ramach której wykryto wydatki niekwalifikowalne o wartości 0,28 mln EUR) nie była jeszcze ukończona. Procedura odzyskiwania środków została już wszczęta przez delegaturę na podstawie jej własnej kontroli oraz po wizycie przedstawicieli ETO. Przykład ten pokazuje zarówno, że kontrole UE pokrywają szeroki zakres wydatków (uwzględniając fakt, że ten projekt o wartości 0,7 mln EUR badały trzy grupy z UE w latach 2009–2010), jak i to, że obowiązująca metodyka audytu agencji EuropeAid, obejmująca roczną ocenę ryzyka, jest skuteczna.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

5.17. Zestawienie wyników badania systemów EuropeAid i DG ELARG przedstawiono w **załączniku 5.2**. Trybunał stwierdził, że systemy obydwu dyrekcji generalnych były częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości transakcji. Szczegółowe rezultaty oceny systemów EuropeAid zostały przedstawione w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (sprawozdanie dotyczące EFR).

5.17. Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie Trybunału zawarte w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (sprawozdanie dotyczącym europejskich funduszy rozwoju), że „środowisko kontrolne agencji EuropeAid ocenia się jako skuteczne” (pkt 30).

⁽⁹⁾ Jedna z procedur udzielania zamówień, w której wykryto błędy, została przeprowadzona przez byłą Europejską Agencję Odbudowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

DG ELARG

Kontrole *ex ante*

5.18. W 2010 r. podjęto korzystne inicjatywy w kierunku poprawy procedur kontroli wewnętrznej. Pomimo tych inicjatyw niemożliwe było jeszcze potwierdzenie pełnej skuteczności poprawy procedur kontroli wewnętrznej, które oceniono jako częściowo skuteczne.

5.19. W 2009 r. DG ELARG ustanowiła kompleksową „strategię kontroli wewnętrznej”, czego efektem w 2010 r. było opracowanie nowych⁽¹⁰⁾ i zweryfikowanych⁽¹¹⁾ procedur.

5.20. Wytyczne wydane przez Komisję na temat stosowania kryteriów akredytacji, prowadzącej do przekazania uprawnień w zakresie zarządzania organom władz krajowych, są niedostatecznie szczegółowe (np. warunki, które należy spełnić przed zniesieniem kontroli *ex ante* lub w jakich można zawiesić nadane uprawnienia zarządcze).

5.21. W wyniku przeglądów płatności w centrali i delegaturach nadal wykrywane są uchybienia dotyczące ścieżki audytu w odniesieniu do przeprowadzanych przez Komisję kontroli przed zatwierdzeniem danych wydatków (zob. przykład 5.1 – Serbia).

5.22. W siedmiu⁽¹²⁾ na 17 zbadanych transakcji zrealizowanych w wyniku przeprowadzenia procedur udzielania zamówień wykryto błędy na etapie przetargu (np. niewłaściwa definicja lub zastosowanie kryteriów wyboru oraz nieprawidłowy rodzaj procedury) lub w późniejszych zmianach do umów (np. nieprawidłowe procedury negocjacyjne po upływie terminu realizacji).

5.18. Komisja przyjęła zalecenia wystosowane przez Trybunał w jego sprawozdaniu rocznym za 2009 r. oraz szybko wdrożyła odpowiedni zbiór środków i instrukcji. Środki te zaczęły obowiązywać w 2010 r., a ich pełne skutki powinny być odczuwalne w 2011 r.

5.20. Kryteria przekazania uprawnień w zakresie zarządzania organom krajowym (oraz przeciwnie, czyli warunki zawieszenia przekazania tych uprawnień) są określone w rozporządzeniu wykonawczym w sprawie instrumentu pomocy przedakcesyjnej nr 718/2007.

W tej kwestii z państwem beneficjentem można uzgodnić dalsze warunki (lub wartości odniesienia) i można je zawrzeć w umowach finansowych podpisywanych w ramach zarządzania zdecentralizowanego.

5.21. Nadal podejmowane są ciągłe starania w celu wyeliminowania pozostałych niedociągnięć wskazanych przez Trybunał w kontekście weryfikacji transakcji płatniczych.

⁽¹⁰⁾ Roczne strategie poświadczania wiarygodności określone i opracowane przez każdego subdelegowanego urzędnika zatwierdzającego (dyrektorzy w centrali oraz kierownicy delegatur) oraz polityka w zakresie kontroli *ex post* w przypadku umów zarządzanych centralnie.

⁽¹¹⁾ Wytyczne dotyczące akredytacji prowadzącej do przekazania uprawnień w zakresie zarządzania w ramach zarządzania zdecentralizowanego; listy kontrolne w odniesieniu do poświadczeń prawidłowości płatności oraz końcowe deklaracje i polityka rozliczania rachunków.

⁽¹²⁾ Jedną z procedur udzielania zamówień, w których wykryto błędy, została przeprowadzona przez byłą Europejską Agencję Odbudowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Monitorowanie i nadzór

5.23. Monitorowanie oraz nadzór prowadzone przez DG ELARG oceniono jako skuteczne.

5.24. W 2010 r. DG ELARG kontynuowała prace nad nowym systemem informacji zarządczej. Trybunał stwierdził, że nie zapewniono odpowiedniej jakości danych wprowadzanych do systemów informacji (CRIS, i-Perseus)⁽¹³⁾, które będą wykorzystywane przez nowy system informacji zarządczej. Świadczą o tym błędy kodowania wykryte w trakcie badania transakcji przez Trybunał.

5.25. DG ELARG wydała wytyczne w odniesieniu do prowadzonych przez delegatury kontroli na miejscu projektów. Jednak nie stworzyła ona do tych wytycznych narzędzia ułatwiającego konsolidację wyników tych kontroli w zakresie legalności i prawidłowości.

5.26. W przypadku zarządzania zdecentralizowanego DG ELARG monitoruje skuteczność systemów krajowych oraz przestrzeganie wszystkich wymogów utrzymania ich akredytacji. Kontrole systemów prowadzone przez centralę skupiają się wyłącznie na strukturze systemów krajowych, w tym systemów kontroli wewnętrznej, natomiast delegatura na miejscu odpowiada za monitorowanie funkcjonowania systemu. Nadal możliwe jest uzyskanie poprawy w tym zakresie dzięki prowadzeniu przez delegatury systematycznych kontroli na miejscu.

Procedury w zakresie kontroli zewnętrznych i rozliczania

5.27. Procedury w zakresie kontroli zewnętrznych i rozliczania ocenia się jako skuteczne.

5.28. W zakresie zarządzania scentralizowanego DG ELARG, kierując się zaleceniami Trybunału, wdrożyła strategię polegającą na wprowadzeniu kontroli *ex post* do centralnie zarządzanych działań. Pod koniec 2010 r. dostępne było tylko jedno sprawozdanie z kontroli. Stwierdzono, że wytyczne dotyczące sporządzania rocznych planów kontroli na poziomie delegatur oraz monitoring w tym zakresie nie były dostatecznie szczegółowe (np. DG ELARG nie ustaliła minimalnego zakresu wydatków, które mają być kontrolowane przez delegatury, a delegatury nie są zobowiązane do informowania centrali o działaniach podjętych w następstwie sprawozdań z kontroli).

Audyt wewnętrzny

5.29. Funkcję audytu wewnętrznego oceniono jako skuteczną. Stwierdzono, że sprawozdania z kontroli sporządzone w 2010 r. są stosowne i uzasadnione oraz pomogły dyrektorowi generalnemu zidentyfikować główne obszary ryzyka w systemach kontroli wewnętrznej DG ELARG.

5.24. DG ELARG weryfikuje dane wprowadzane w systemie CRIS poprzez: a) przeglądy obiegu środków finansowych (z udziałem 4 osób) oparte na podręcznikach procedur, listach kontrolnych i regularnych szkoleniach dla personelu; b) automatyczne kontrole danych zaprogramowane w systemie CRIS; oraz c) kontrole jakości danych rachunkowych przeprowadzane przez korespondenta księgowego DG ELARG.

5.25. DG ELARG wydała szczegółowe instrukcje dotyczące kontroli monitorujących, które są jedynie jednym ze sposobów uzyskania wystarczającej pewności co do legalności i prawidłowości podstawowych transakcji. Wyniki kontroli monitorujących są systematycznie dokumentowane w sprawozdaniach z misji załączanych do akt odnośnego projektu.

5.26. Delegatury w państwach beneficjentach objętych zarządzaniem zdecentralizowanym (w 2010 r. Chorwacja i Turcja) przeprowadzają systematyczne kontrole na miejscu w ramach rocznej strategii poświadczania wiarygodności dla wszystkich delegatur, a także systematycznie przeprowadzają przegląd funkcjonowania krajowych systemów poprzez regularne spotkania z właściwymi organami krajowymi. DG ELARG otrzymuje roczne poświadczenia wiarygodności wraz ze szczegółowym sprawozdaniem na temat pozostałych niedociągnięć od krajowego urzędnika zatwierdzającego. W stosownych przypadkach wraz z państwem beneficjentem uzgadniane są szczegółowe plany działania, aby zaradzić niedociągnięciom lub brakom występującym w systemach krajowych.

5.28. Pozostałe kwestie wskazane przez Trybunał w kontekście rocznych planów kontroli zostały uwzględnione i zajęto się nimi.

⁽¹³⁾ W 17 z 35 (49 %) skontrolowanych transakcji wystąpiły błędy kodowania w CRIS. Najczęstsze błędy to niekompletne lub niepoprawne kodowanie dat realizacji lub nieprawidłowa klasyfikacja rodzajów płatności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

DG ECHO

5.30. Trybunał nie dokonał w 2010 r. szczegółowej oceny systemów nadzoru i kontroli stosowanych w DG ECHO. Badania bezpośrednie ujawniły jednak pewną specyfikę systemów związaną z zakresem obowiązków DG ECHO, która dopuszcza znaczny stopień elastyczności w ustalaniu, co można przyjąć jako wydatki kwalifikowalne, jak to zostało przedstawione na przykładzie 5.3. Dlatego też skontrolowane płatności rzadko obejmują niekwalifikowalne wydatki.

5.30. DG ECHO działa w ramach obowiązującego obecnie prawodawstwa, którego w pełni przestrzega.

Działania humanitarne są oparte na wynikach i prowadzą do analizy w terenie DG ECHO, zgodnie z którą osiągnięto oczekiwane wyniki. Ma to ogromne znaczenie w kontekście pomocy humanitarnej, w ramach której jednym z głównych zadań Komisji jest ratowanie życia. Dlatego niezbędny stopień elastyczności jest przewidziany w rozporządzeniu finansowym i stosowany w terenie.

Skuteczne wdrażanie systemów kontroli i nadzoru, ocenione w przypadku DG ECHO przez Trybunał w ramach jego rocznego sprawozdania za 2009 r., było kontynuowane w 2010 r., dzięki czemu organy kontrolne, zarówno Trybunału, jak i Komisji, wykryły bardzo niski poziom błędów.

Przykład 5.3

Rozszerzone kryteria kwalifikowalności

Ogólne warunki dotyczące umów w sprawie wkładu finansowego w ramach FAFA i FPA dopuszczają jako kwalifikowalne niektóre wydatki poniesione poza okresem realizacji danego działania. Aktywa trwałe (np. samochody) finansowane w ramach jednego projektu są kwalifikowalne, choć mogą być głównie wykorzystywane w ramach kolejnego projektu UE. Amortyzacja aktywów może być również kwalifikowalna, co oznacza, że potrzebny jest mechanizm kontrolny ograniczający ryzyko finansowania danego składnika aktywów trwałych z innego źródła. Dlatego ustalenie całkowitych rzeczywistych kosztów konkretnego działania może być utrudnione.

Elastyczna interpretacja kwalifikowalności w przypadku współfinansowanych działań

W przypadku realizowanych przez organizacje ONZ działań finansowanych przez wielu darczyńców Komisja stosuje podejście „notional approach”, zgodnie z którym wnosi pełen wkład – zasadniczo stałą kwotę – pod warunkiem że istnieją dostateczne kwalifikowalne wydatki na jego pokrycie i osiągnięte zostały ogólne cele działania. Jeśli inny darczyńca stosuje te same warunki dotyczące kwalifikowalności co Komisja, może zaistnieć ryzyko, że te same wydatki zostaną przedstawione dwukrotnie (ryzyko podwójnej kwalifikowalności): Komisji i innemu darczyńcy.

Przykład 5.3

Rozszerzone kryteria kwalifikowalności

Wydatki poniesione poza okresem realizacji przypisanym działaniu dotyczą głównie składu żywności lub zapasów sprzętu do pomocy humanitarnej, co Komisja uznaje za dopuszczalną praktykę w celu zapewnienia szybkiego rozpoczęcia i dystrybucji pomocy humanitarnej.

Jeśli chodzi o zakupy na późnym etapie projektu, wynika to ściśle z charakteru i krótkiego czasu trwania działań humanitarnych. Jednak w absolutnie każdym przypadku zakupów pod koniec realizacji projektu sytuacja faktyczna jest analizowana konkretnie dla danego przypadku, w tym wielkość dotacji/przelewu pod koniec realizowanego projektu, aby ocenić, czy zakup jest niezbędny i uzasadniony.

Elastyczna interpretacja kwalifikowalności w przypadku współfinansowanych działań

„Podejście założeniowe” zostało opracowane, aby zagwarantować przestrzeganie wymogów prawnych dotyczących finansowania działań zewnętrznych przez UE, przy jednoczesnym spełnieniu wymogu wydatkowania środków UE w najbardziej efektywny sposób, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

Komisja ogranicza wspomniane ryzyko poprzez pełnienie funkcji koordynacyjnej w dziedzinie pomocy humanitarnej, obecność jej ekspertów w terenie oraz weryfikację sporządzanego przez organizację ONZ przeglądu finansowego działania globalnego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

5.31. Wyniki przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji przedstawiono w **załączniku 5.3**. Najważniejsze uwagi Trybunału zostały szczegółowo opisane poniżej.

5.32. Pomimo wysiłków podjętych przez EuropeAid i DG ELARG w zakresie sporządzania swoich rocznych sprawozdań z działalności oraz pomimo wprowadzenia pewnych usprawnień, nadal istnieją kwestie, które Komisja musi rozwiązać.

5.33. W przypadku DG ELARG wyliczenie poziomu błędu resztowego przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności ogranicza się do zarządzania zdecentralizowanego, które w 2010 r. stanowiło zaledwie 30 % zrealizowanych płatności.

5.34. Wyniki przeglądu oświadczenia złożonego przez Dyrektora Generalnego EuropeAid zostały ujęte w sprawozdaniu dotyczącym EFR. Trybunał uważa, że oświadczenie Dyrektora Generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem prawidłowości w zakresie EFR i budżetu ogólnego Unii Europejskiej.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski**

5.35. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony dnia 31 grudnia 2010 r. w grupie polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” nie wystąpił istotny poziom błędu⁽¹⁴⁾. Jednak w płatnościach okresowych i końcowych poziom błędu przekraczał próg istotności.

5.36. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” były częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości płatności.

5.33. Fakt, że DG ELARG w sprawozdaniu rocznym z działalności za 2010 r. obliczyła poziom błędów resztowych wyłącznie w odniesieniu do zarządzania zdecentralizowanego, nie podaje w wątpliwość wiarygodności oświadczenia kierownictwa. Jak wyjaśniono w tym sprawozdaniu rocznym z działalności, typ zarządzania zdecentralizowanego (stanowiący w 2010 r. około 30 % zrealizowanych płatności) stwarza najwyższy poziom ryzyka. Taki sam wskaźnik zostanie opracowany w odniesieniu do zarządzania scentralizowanego, po tym jak nowo wprowadzone kontrole ex post dla tego typu zarządzania stworzą podstawę o wystarczającej istotności statystycznej.

5.34. Komisja jest przekonana, że wskaźniki jakościowe i ilościowe określone w czterech elementach dotyczących poświadczenia wiarygodności w rocznym sprawozdaniu z działalności EuropeAid istotnie zapewniają niezbędne dane potwierdzające oświadczenie dyrektora generalnego o wystarczającej pewności.

5.35. Komisja odnotowuje, że w płatnościach w 2010 r. w grupie polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” nie wystąpił istotny poziom błędu. Komisja nadal udoskonala funkcjonowanie swoich mechanizmów kontroli wieloletnich w celu ograniczenia błędów w płatnościach okresowych i końcowych.

5.36. Komisja tak zaprojektowała swoje kontrole, aby obejmowały pełny cykl jej projektów wieloletnich. Jest przekonana, że te systemy nadzoru i kontroli są skuteczne i każdego roku są zdecydowanie coraz lepsze. Podjęto działania w związku z zaleceniami Trybunału z poprzednich lat. Wiele udoskonaleń zostało uznanych przez Trybunał, dzięki czemu znaczące elementy kluczowego systemu kontroli zostały ocenione jako „skuteczne”. Mimo wyzwań związanych z wysokim ryzykiem w środowisku pomocy humanitarnej, ustalono, iż poziom błędu był nieistotny, jeśli chodzi o portfel EFR w 2009 r. i portfel finansowany z budżetu w 2010 r.

⁽¹⁴⁾ Zob. pkt 5.13–5.16.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

5.37. W **załączniku 5.4** przedstawiono wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu postępów Komisji w zakresie realizacji zaleceń sformułowanych w poprzednim sprawozdaniu rocznym (za 2009 r.). Zalecenia odnoszące się do EuropeAid zostały ujęte w sprawozdaniu dotyczącym EFR. W następstwie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2010 r., Trybunał zaleca, aby:

- DG ELARG doprecyzowała kryteria znoszenia kontroli *ex ante* i zawieszania „przekazania uprawnień w zakresie zarządzania” krajom zdecentralizowanym oraz zbadała funkcjonowanie systemów stosowanych przez organy władz krajowych pod kątem ich skuteczności (zob. pkt 5.20–5.26),
- DG ELARG kontynuowała proces poprawy jakości danych wprowadzanych do swojego systemu informacji zarządczej (zob. pkt 5.24),
- DG ELARG opracowała narzędzie ułatwiające konsolidację wyników kontroli w zakresie legalności i prawidłowości (zob. pkt 5.25),
- DG ELARG rozszerzyła zakres przeglądów *ex post* transakcji w przypadku zarządzania scentralizowanego (zob. pkt 5.29),
- Komisja określiła spójną metodykę obliczania przez dyrekcje ds. relacji zewnętrznych poziomu błędów resztowego, na podstawie którego dyrektorzy generalni składają oświadczenia kierownictwa (zob. pkt 5.33 i 5.34).

5.37.

- Komisja poszuka najodpowiedniejszego sposobu zoptymalizowania tych kryteriów.

DG ELARG i nadzorowane przez nią delegatury badają już funkcjonowanie systemów krajowych.

- DG ELARG podejmuje odpowiednie działania w celu uzyskania trwałej poprawy jakości danych w ścisłej współpracy z właścicielem systemu.
- Komisja poszuka najodpowiedniejszego sposobu skonsolidowania wyników wizyt.
- Pozostałe kwestie wskazane przez Trybunał w ramach rocznych planów kontroli zostały uwzględnione i będą przedmiotem dalszych działań, między innymi zwiększenia liczby przeglądów *ex post* transakcji w ramach zarządzania scentralizowanego.
- Agencja EuropeAid w 2010 r. rozpoczęła prace nad metodyką dotyczącą poziomu błędów resztowych. Wyniki tej nowej inicjatywy zostaną przekazane innym dyrekcjom generalnym odpowiedzialnym za stosunki zewnętrzne, aby stworzyć podwaliny do ewentualnego przyjęcia szerszego podejścia (zob. również odpowiedź do pkt 1.22 oraz pkt 55 i 62 a) sprawozdania EFR).

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU ZE SPRAWOZDANIEM SPECJALNYM NR 9/2008 NA TEMAT SKUTECZNOŚCI WSPARCIA UE W OBSZARZE WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI UDZIELONEGO BIAŁORUSI, MOŁDAWII I UKRAINIE

Wstęp

5.38. W 2008 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) opublikował sprawozdanie specjalne nr 9/2008 na temat skuteczności wsparcia Unii Europejskiej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości udzielonego Białorusi, Mołdawii i Ukrainie.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.39. Przedmiotem kontroli była pomoc udzielona tym trzem krajom, zmierzająca do poprawy ich możliwości w obszarze kontroli granicznej, zarządzania w zakresie migracji i azylu, walki z przestępczością zorganizowaną oraz sądownictwa i dobrych rządów. Przeważająca część pomocy została dostarczona za pośrednictwem organizacji międzynarodowych (m.in. agencje ONZ, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, Rada Europy). Do roku 2007 pomoc ta była w większości finansowana z programu TACIS. Następnie głównym źródłem środków był Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI).

5.40. Zalecenia sformułowane przez Trybunał w sprawozdaniu specjalnym nr 9/2008 odnosiły się do konkretnych uchybień związanych z określonymi skontrolowanymi projektami, jak również do ogólnych kwestii dotyczących planowania i dostarczania tym krajom pomocy w ramach współpracy. Wszystkie te zalecenia zostały w pełni przyjęte przez Radę⁽¹⁵⁾ i Parlament⁽¹⁶⁾.

5.41. W październiku 2009 r. Komisja wydała dokument roboczy w sprawie działań podjętych w związku z decyzją Parlamentu Europejskiego o udzieleniu absolutorium za rok budżetowy 2007⁽¹⁷⁾. W dokumencie tym odniosła się do zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym nr 9/2008.

Działania podjęte w związku z zaleceniami

5.42. Komisja przekazała dowody na to, że delegatury UE w Kiszyniowie i Kijowie wspierały współpracę pomiędzy misją pomocy granicznej Unii Europejskiej w Mołdawii i na Ukrainie (EUBAM) a agencją FRONTEX na poziomie polityki i na szczeblu operacyjnym.

5.42. Komisja chciałaby podkreślić dobrą współpracę między agencją FRONTEX, delegaturą UE w Kijowie i EUBAM.

⁽¹⁵⁾ Rada Unii Europejskiej: projekt konkluzji Rady 6932/09 z dnia 26 lutego 2009 r.

⁽¹⁶⁾ Parlament Europejski: rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r. zawierająca uwagi, które stanowią integralną część decyzji dotyczących udzielenia absolutorium za wykonanie budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2007 r., sekcja III – Komisja i agencje wykonawcze (P6_TA(2009) 0289).

⁽¹⁷⁾ Komisja Europejska: dokument roboczy służb Komisji dołączony do sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego w sprawie działań następczych podjętych w związku z decyzją o udzieleniu absolutorium za rok budżetowy 2007 (SEC(2009) 1427 wersja ostateczna z 16.10.2009).

UWAGI TRYBUNAŁU

5.43. Komisja zgodziła się, że przed uruchomieniem dalszych funduszy na rzecz ośrodków dla nielegalnych imigrantów oraz osób ubiegających się o azyl należy upewnić się, że rząd kraju beneficjenta zobowiązał się do pokrycia przynajmniej kosztów bieżących, zapewniając tym samym trwałość projektu. Niemniej jednak, jak podkreślono w ostatnim sprawozdaniu w ramach monitoringu zorientowanego na wyniki, istnieją obawy, że współfinansowanie przez kraje partnerskie może być niedostateczne. W sprawozdaniu oceniającym sporządzonym na zlecenie Wspólnej Jednostki ds. Oceny stwierdzono, że zasoby przydzielone przez rząd Ukrainy na prowadzenie i utrzymanie ośrodków zakwaterowania dla imigrantów oraz prowizorycznych miejsc zakwaterowania są niedostateczne. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zgłosiły przypadki łamania praw uchodźców i osób ubiegających się o azyl. W odpowiedzi Komisja, przed uruchomieniem dalszych środków w tym obszarze polityki, zwróciła się do kraju otrzymującego pomoc o potwierdzenie na piśmie, że pokryje on bieżące koszty finansowanej infrastruktury.

5.44. Nie ma kompleksowej oceny postępów, jakie te trzy kraje poczyniły, aby skoncentrować działania projektowe na kwestii skutecznego ścigania przestępstw oraz systematycznej wymianie informacji między organami ścigania.

5.45. Komisja przedstawiła dowody dotyczące zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w rozwój polityki antykorupcyjnej na Ukrainie. Nie przedstawiła jednak ocen wydajności, skuteczności i trwałości tych projektów. Indywidualne projekty realizowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie były włączane do próby dobieranej do celów monitoringu ukierunkowanego na wyniki.

5.46. Delegatury UE na Ukrainie i w Mołdawii dokonały reorganizacji i wzmocnienia personelu odpowiedzialnego za kierowanie tymi operacjami. Delegatura na Białorusi przejęła od delegatury w Kijowie częściową odpowiedzialność za zarządzanie programem. Niemniej jednak delegatury te nie prowadziły skutecznej kontroli i oceny działań pomocowych.

5.47. Od 2007 r. wzrosły sektorowe wsparcie budżetowe oraz pomoc na rzecz programu, natomiast spadła liczba projektów pomocy technicznej. Sektorowe wsparcie budżetowe wiąże się z wymogiem utrzymania zarządzania finansami publicznymi na określonym poziomie. W przypadku gdy zarządzanie to zostanie ocenione jako słabe na podstawie oceny wydatków publicznych i rozliczalności finansowej oraz w razie braku stabilności politycznej, któremu towarzyszy kryzys finansowy, istnieje znaczne ryzyko dla skutecznej i wydajnej realizacji działań pomocowych⁽¹⁸⁾. Dotychczas żaden darczyńca nie zdecydował się udzielić wsparcia budżetowego tym krajom, chociaż niektórzy partnerzy rozwojowi udzielają wsparcia budżetowego pod postacią pożyczek.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.43. Przed rozpoczęciem przetargu delegatura UE w Kijowie przedstawiła beneficjentom programu pomocy w readmisji, mianowicie ukraińskiemu ministerstwu spraw wewnętrznych i ukraińskiej państwowej służbie granicznej, kosztorys dotyczący kosztów utrzymania infrastruktury, która ma zostać zbudowana ze środków UE (koszty wody, energii elektrycznej, gazu itp.). Dopiero po pisemnym potwierdzeniu przez obu beneficjentów, że będą w stanie zapewnić niezbędne środki na utrzymanie odnośnych budynków oraz pokryć koszty niezbędnych usług i szkoleń dla personelu prowadzącego odnośne obiekty, delegatura UE rozpoczęła procedurę przetargową w grudniu 2010 r.

5.44. Mimo braku kompleksowej oceny Komisja stale monitoruje postępy w tej dziedzinie oraz planuje przeznaczyć kwotę 6 mln EUR w ramach środków uzupełniających w odniesieniu do wsparcia budżetowego na 2010 r. na rzecz polityki sektorowej zarządzania granicami, które obejmuje wymianę informacji między poszczególnymi jednostkami organów ścigania.

5.45. Celem prowadzonego przez Komisję monitoringu ukierunkowanego na wyniki, który polega na ocenie projektów według pięciu kryteriów: istotności, skuteczności, efektywności, skutków i trwałości, jest wsparcie i udoskonalenie jakości wybranych projektów, a nie pomiar jakości projektów na podstawie próby. Funkcjonowanie monitoringu ukierunkowanego na wyniki w odnośnym regionie zostało poddane gruntownemu przeglądowi od czasu kontroli Trybunału.

5.47. Komisja zgadza się, że w zakresie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa nastąpiło wyraźne przesunięcie w kierunku sektorowego wsparcia budżetowego. Chociaż występują pewne rodzaje ryzyka nieodłącznie związane ze wsparciem budżetowym, metoda ta stwarza korzyści, zapewniając przegląd całego sektora i umożliwiając wypłatę środków jedynie w sytuacji, gdy w danym sektorze odnotowuje się konkretne wyniki i postępy. Ponadto dodatkową korzyścią jest nawiązywanie z odnośnym rządem ciągłego dialogu na temat polityki sektorowej, a w razie potrzeby możliwe jest uzupełniające wsparcie techniczne.

⁽¹⁸⁾ Zob. sprawozdanie specjalne nr 11/2010 na temat zarządzania przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.48. Komisja sprawuje bardziej restrykcyjną kontrolę nad organizacjami międzynarodowymi, z którymi zawarła umowę na realizację działań. Wprowadziła ona systematyczną ocenę przestrzegania przez te organizacje międzynarodowych standardów rachunkowości, kontroli, udzielania zamówień oraz systemów kontroli wewnętrznej. Na poziomie indywidualnych projektów umowy ramowe z organizacjami międzynarodowymi zazwyczaj przewidują wizyty kontrolne. Jednakże wytyczne dotyczące wizyt kontrolnych na miejscu nie są skutecznie stosowane, a plan kontroli nie został w pełni zrealizowany. Nadal otwartych jest wiele projektów obejmujących szeroki wachlarz obszarów, pomimo starań delegatur we wspomnianych trzech krajach, by je zamknąć.

5.49. Jeśli chodzi o koordynację pomocy, istnieją dowody na to, że delegatury UE współpracują z państwami członkowskimi UE oraz innymi darczyńcami. Jednak reforma administracyjna oraz duża rotacja pracowników i partnerów w krajach otrzymujących pomoc w znacznym stopniu osłabiają koordynację pomocy, zwłaszcza na Ukrainie.

5.50. Komisja przeanalizowała sytuację polityczną, gospodarczą i społeczną w krajach otrzymujących pomoc i w rezultacie lepiej odzwierciedliła priorytety partnerów w dokumentach strategicznych UE. Niemniej jednak brak stabilności politycznej oraz nieoczekiwane zmiany w ramach instytucjonalnych, zmiany kadrowe oraz w procedurach negatywnie wpływają na wydajność zaplanowanych działań pomocowych. Komisja lepiej zdefiniowała cele poszczególnych programów, lecz aby usprawnić monitoring i zapewnić przydatną informację zwrotną, należy dołożyć dalszych starań, by określić jasne i mierzalne cele oraz wskaźniki, jak również kluczowe etapy realizacji.

5.51. Wyciągnięte wnioski zostały uwzględnione w dokumentach Komisji w zakresie planowania (w tym krajowych dokumentach strategicznych, krajowych programach indykatorywnych oraz rocznych planach działań). Między delegaturami prowadzącymi podobne działania pomocowe nie ma jednak systematycznej wymiany doświadczeń. Sporządzone na zlecenie Wspólnej Jednostki ds. Oceny sprawozdanie oceniające, obejmujące okres 2002–2008 na Ukrainie, zostało przekazane dopiero w grudniu 2010 r., po zatwierdzeniu krajowego programu indykatorywnego na okres 2011–2013.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.48. Wytyczne dotyczące wizyt monitorujących na miejscu nie są obowiązujące. Jednak metodyka przeprowadzania kontroli (w tym planowanie misji weryfikacyjnych przeprowadzanych w organizacjach międzynarodowych) stanowi obowiązujące instrukcje, a działania podejmowane na podstawie planu kontroli są ściśle śledzone przez delegatury i centralę.

5.50. EuropeAid planuje wprowadzenie wieloletnich planów monitorowania i oceny oraz dopracowanie wytycznych w zakresie monitorowania i poprawę sprawozdawczości, w szczególności poprzez planowanie w 2011 r. zmiany w strukturze sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną (składanych dwa razy w roku przez delegatury) oraz nowe wytyczne dotyczące zarządzania cyklem programów i projektów.

5.51. Wnioski i zalecenia oceny przeprowadzonej w danym kraju są wykorzystywane w codziennej pracy. Aby ułatwić wymianę najlepszych praktyk i zdobytych doświadczeń, opracowuje się obecnie bazę danych służącą do oceny projektów i monitoringu ukierunkowanego na wyniki w ramach platformy zarządzania cyklem programów i projektów. Ta baza danych będzie ułatwiać planowanie, zarządzanie, konsultacje oraz analizę monitorowania i ocen projektów zewnętrznych oraz ich wyników.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wnioski

5.52. Komisja przyjęła zalecenia Trybunału i przekazała dowody na postępy w zakresie ich realizacji. Otwarta w 2008 r. delegatura UE na Białorusi oraz delegatura UE w Mołdawii i na Ukrainie przeszły reorganizację, tak aby uzyskać specjalistyczną wiedzę niezbędną do prowadzenia owocnego dialogu politycznego, promowania włączenia się społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie polityki oraz poprawy trwałości efektów działań na rzecz pomocy. Delegatury UE propagowały współpracę między państwami członkowskimi, agencjami UE i innymi darczyńcami w szczególnie niestabilnym pod względem politycznym i administracyjnym otoczeniu.

5.53. Nie wszystkie zalecenia Trybunału zostały jednak zrealizowane. Nie sporządzono planu działań w zakresie monitoringu i koordynacji wysiłków, jakie wspomniane trzy delegatury podejmują, by wypełnić zalecenia i wspierać systematyczną wymianę doświadczeń. Pełna ocena postępów w realizacji celu, jakim jest skoncentrowanie się na skutecznym ściganiu przestępstw i systematycznej wymianie informacji między organami ścigania jest w toku realizacji. Nadal istnieją znaczne możliwości uwzględnienia w dokumentach w zakresie planowania odpowiednich wskaźników wykonania oraz celów strategicznych, co pozwoliłoby na skuteczną ocenę oddziaływania działań na rzecz pomocy. Ponadto decydujący zwrot w kierunku sektorowego wsparcia budżetowego jako dominującego trybu udzielania pomocy pociąga za sobą istotne ryzyko, zważywszy na niekorzystną aktualnie sytuację finansową i administracyjną. Żaden inny darczyńca nie zdecydował się dotąd udzielić wsparcia budżetowego tym krajom, chociaż niektórzy partnerzy rozwojowi udzielają wsparcia budżetowego pod postacią pożyczek.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU ZE SPRAWOZDANIEM SPECJALNYM NR 10/2008 NA TEMAT POMOCY WE NA RZECZ ROZWOJU USŁUG ZDROWOTNYCH W AFRYCE SUBSAHARYJSKIEJ**Wstęp**

5.54. W 2009 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne nr 10/2008 na temat pomocy WE na rzecz rozwoju usług zdrowotnych w Afryce Subsaharyjskiej. W trakcie kontroli sprawdzono, czy środki finansowe oraz zasoby ludzkie przydzielone na sektor ochrony zdrowia były odpowiednie do podjętych przez WE poważnych zobowiązań politycznych. W trakcie kontroli zbadano również skuteczność wykorzystania przez Komisję różnych dostępnych jej instrumentów służących do wspomagania sektora ochrony zdrowia, w szczególności takich, jak ogólne i sektorowe wsparcie budżetowe, projekty oraz Światowy Fundusz na rzecz Walki z HIV/AIDS, Gruzlicą i Malarią (Światowy Fundusz).

5.52. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał zauważył znaczące postępy, jakie dotychczas poczyniono.

5.53. W następstwie zaleceń Trybunału delegatura UE na Ukrainie i Białorusi wprowadza obecnie rejestr ryzyka umożliwiający prawidłową ocenę poziomów ryzyka w zakresie wdrażania projektu.

Instrument ten ułatwia stałe zwracanie uwagi na główne czynniki błędów, które mogą mieć potencjalny wpływ na skuteczną realizację projektów.

Planuje się szerszą wymianę doświadczeń w formie regionalnych seminariów, między innymi na temat poprawy metod monitorowania wewnętrznego.

Zob. również odpowiedzi do pkt 5.43, 5.44, 5.45, 5.47, 5.48, 5.50 i 5.51.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.55. W sprawozdaniu specjalnym nr 10/2008 Trybunał sformułował szereg zaleceń pod adresem Komisji. Niektóre z nich dotyczyły przydziału zasobów i ustalenia priorytetów finansowania. W tym zakresie Trybunał zasugerował, by Komisja zweryfikowała rozdział środków oraz rozważyła zwiększenie wsparcia na rzecz sektora ochrony zdrowia, tak aby wypełnić zobowiązania WE w zakresie polityki dotyczącej tego sektora. Dodatkowo Komisja powinna dysponować dostateczną wiedzą specjalistyczną w dziedzinie ochrony zdrowia, by móc realizować politykę w tym sektorze.

5.56. Pozostałe zalecenia ujęte w tym sprawozdaniu skupiają się na poprawie zarządzania instrumentami pomocy i ich skuteczności. Trybunał zalecił między innymi, by Komisja w większym stopniu wykorzystywała sektorowe wsparcie budżetowe oraz wzmocniła sektorowy wymiar ogólnego wsparcia budżetowego. Zdaniem Trybunału Komisja powinna także pogłębić współpracę ze Światowym Funduszem na rzecz wspierania i monitorowania jego działań na poziomie kraju. Ponadto konieczne było stosowanie na szerszą skalę podejścia projektowego, jak również opracowanie wytycznych dotyczących wykorzystania dostępnych narzędzi w sposób optymalny i komplementarny. Trybunał zalecił, by Komisja przy wyborze instrumentów w większym stopniu uwzględniała sytuację kraju oraz ściślej dostosowywała działania do podejścia ogólnosektorowego.

5.57. Zalecenia przedstawione w sprawozdaniu zostały z zadowoleniem przyjęte przez Radę Unii Europejskiej⁽¹⁹⁾ i Parlament Europejski⁽²⁰⁾ oraz zostały zasadniczo zaakceptowane przez Komisję.

Działania podjęte w związku z zaleceniami

Zalecenia dotyczące przydziału zasobów i określenia priorytetów finansowania

5.58. W ramach przeglądu średniookresowego 10. EFR Komisja podjęła kroki, by zwiększyć finansowanie dla sektora ochrony zdrowia poprzez swoją inicjatywę dotyczącą milenijnych celów rozwoju (MCR), na którą przeznaczono łącznie 1 mld euro i którą Komisja zapoczątkowała we wrześniu 2010 r. Uznano, że wiele krajów w Afryce Subsaharyjskiej jest daleko od osiągnięcia dwóch z trzech MCR w dziedzinie zdrowia, a mianowicie MCR 4: ograniczenie umieralności dzieci oraz MCR 5: poprawa opieki zdrowotnej nad matkami, jak również dwóch kolejnych kluczowych MCR⁽²¹⁾. Nie jest jednak jeszcze jasne, jaka część środków przeznaczonych na tę inicjatywę zostanie przydzielona na opiekę zdrowotną.

5.56. Komisja przyjęła wszystkie zalecenia Trybunału Obrachunkowego dotyczące tego sprawozdania specjalnego na temat ochrony zdrowia w Afryce Subsaharyjskiej.

5.58. Z uwagi na dużą liczbę wniosków dotyczących ochrony zdrowia w ramach inicjatywy milenijnych celów rozwoju (ostateczny termin upływa w czerwcu 2011 r.), w których 20 z 43 państw składających opisy koncepcji skupiło się na kwestiach zdrowotnych (tj. 47 %), opieka zdrowotna będzie prawdopodobnie bardzo istotną pozycją w ogólnej strukturze podziału dostępnych środków.

⁽¹⁹⁾ Konkluzje Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. na temat sprawozdania specjalnego nr 10/2008 w sprawie pomocy WE na rzecz rozwoju usług zdrowotnych w Afryce Subsaharyjskiej wraz z odpowiedziami Komisji.

⁽²⁰⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie podejścia do pomocy WE na rzecz rozwoju sektora usług zdrowotnych w Afryce Subsaharyjskiej. (P6_TA-PROV(2009) 138).

⁽²¹⁾ MCR 1c): zmniejszenie o połowę liczby osób cierpiących głód oraz MCR 7c): zmniejszenie o połowę odsetka ludzi bez trwałego dostępu do czystej wody pitnej oraz podstawowej infrastruktury sanitarnej.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.59. W 2010 r. Komisja we współpracy z państwami członkowskimi wydała komunikat „Rola UE w kontekście zdrowia na świecie”⁽²²⁾, w którym podkreślono wsparcie systemów opieki zdrowotnej jako główny punkt polityki UE. Nadal konieczne jest jednak opracowanie programu działań, by wdrożyć tę politykę i zapewnić jej finansowanie na dostatecznym poziomie.

5.60. Komisja w dalszym ciągu wnosi wysokie wkłady roczne (2008–2010: 300 mln euro) na rzecz Światowego Funduszu, przeznaczone na zwalczanie trzech chorób objętych jego mandatem. W ramach Światowego Funduszu dąży się do nadania wsparciu systemów opieki zdrowotnej większego priorytetu, a Komisja zachęca Światowy Fundusz, by jeszcze wyraźniej podążał w tym kierunku. Szacuje się, że około 15 % środków ze Światowego Funduszu zostało przeznaczonych na usprawnienie systemów ochrony zdrowia i oczekuje się, że odsetek ten wzrośnie. Niemniej jednak należy również pamiętać, że zważywszy na mandat i organizację Światowego Funduszu, istnieją granice, w których może on bezpośrednio przyczyniać się do usprawnienia systemów opieki zdrowotnej.

5.61. Komisja wzmocniła struktury personelu odpowiadającego w jej centrali za opiekę zdrowotną, zatrudniając dodatkowych ekspertów krajowych z państw członkowskich. Pozostają jednak do rozwiązania ważne kwestie, takie jak dostępność specjalistycznej wiedzy z dziedziny zdrowia na poziomie delegatur. W 2009 r. Komisja przeprowadziła ankietę na ten temat, która wykazała, że choć w krajach, w których opieka zdrowotna była głównym sektorem w kontekście wsparcia EFR, delegatury dysponowały w pewnym stopniu specjalistyczną wiedzą w dziedzinie zdrowia, nie dotyczyło to innych krajów, nawet tych, w których Komisja również prowadziła istotne działania w odniesieniu do omawianego sektora. I tak na przykład Komisja nie przydzieliła ekspertów ds. zdrowia do wspomagania nowych programów wsparcia budżetowego w ramach „umowy MCR”, które zainicjowała w 2007 r.⁽²³⁾ Dotychczas Komisja poczyniła jedynie niewielkie postępy w realizacji tego zalecenia, korzystając raczej ze specjalistycznej wiedzy państw członkowskich w tym zakresie, by wesprzeć delegatury, chociaż pogłębiła współpracę ze Światową Organizacją Zdrowia (WHO) na poziomie krajowym. Trwa dyskusja na temat możliwości utworzenia stanowisk regionalnych doradców ds. zdrowia, którzy obsługiwaliby po kilka delegatur. Ograniczone z reguły zasoby Komisji w jej delegaturach stanowią problem, podczas gdy w kontekście inicjatywy MCR stwierdzono konieczność pogłębienia dialogu na temat polityki zdrowotnej, tak aby lepiej zidentyfikować i pokonać przeszkody na drodze do osiągnięcia MCR 4 i MCR 5.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.59. Opublikowany w 2010 r. komunikat „Rola UE w kontekście zdrowia na świecie” ma na celu propagowanie lepszej koordynacji, komplementarności i skuteczności działań wspieranych przez Komisję i państwa członkowskie w dziedzinie zdrowia w państwach rozwijających się. Powołana przez Komisję grupa złożona z przedstawicieli różnych służb jest odpowiedzialna za wdrażanie tego komunikatu i monitorowanie wyników. W 2011 r. opracowano globalny plan działania w zakresie zdrowia.

5.61. Obecność wykwalifikowanego personelu na miejscu jest niezbędna w celu kontynuacji regularnego dialogu politycznego, który jest nieodzowny w przypadku tego instrumentu ogólnego wsparcia budżetowego. Jednak obecnie nie wszystkie delegatury mogą być obsadzone personelem posiadającym całość niezbędnej wiedzy specjalistycznej.

Specjalistyczną wiedzę w dziedzinie zdrowia zapewnia centrala na rzecz delegatur poprzez dział „Edukacja, zdrowie, badania naukowe i kultura”, która udziela wskazówek operacyjnych i opracowuje strategie wdrażania, w tym prowadzi szkolenia, a także poświadcza wiarygodność w zakresie stosowania systemów jakości i narzędzi służących do opracowywania i wdrażania programów w tym sektorze. Opracowuje się sieci tematyczne umożliwiające stałe kontakty między dyrekcjami tematycznymi i geograficznymi w centrali a delegaturami w celu rozpowszechniania posiadanej wiedzy specjalistycznej.

Jeśli chodzi o regionalne punkty kontaktowe w dziedzinie zdrowia, tak jak w innych sektorach działalności, analizowane są potrzeby, korzyści i wady takiego podejścia. Istotnym wkładem do tej analizy będą wyniki prowadzonej obecnie oceny obciążenia delegatur pracą; w analizie tej uwzględnione zostaną również obecne ramy ograniczeń budżetowych oraz polityka Komisji dotycząca „zerowego wzrostu” zatrudnienia.

⁽²²⁾ COM(2010) 128 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 31 marca 2010 r.

⁽²³⁾ Komisja przydzieliła blisko 1 500 mln euro na umowy MCR w ośmiu krajach. Programy te zapewniają ogólne wsparcie budżetowe przez wydłużony okres sześciu lat i mają na celu skoncentrowanie się na MCR.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia dotyczące zarządzania instrumentami i ich skuteczności

5.62. Komisja w prowadzi dwa programy sektorowego wsparcia budżetowego, finansowane ze środków EFR w Afryce Subsaharyjskiej, choć rozważana jest możliwość wdrożenia części przewidzianego w inicjatywie MCR finansowania sektora ochrony zdrowia poprzez sektorowe wsparcie budżetowe. Komisja jest w trakcie przeglądu swojego podejścia do ogólnego wsparcia budżetowego, w tym roli tego instrumentu w sektorze ochrony zdrowia; przegląd ten był poprzedzony publikacją zielonej księgi na ten temat ⁽²⁴⁾.

5.63. W 2009 r. Komisja wydała wytyczne dla delegatur dotyczące współpracy ze Światowym Funduszem. Wytyczne te miały na celu podniesienie skuteczności wsparcia, jakie Komisja udziela Światowemu Funduszowi, poprzez większy udział delegatur w mechanizmach Światowego Funduszu oraz usprawnienia w sprawozdawczości delegatur dla centrali Komisji.

5.64. Istotna część nowych działań w sektorze ochrony zdrowia jest w dalszym ciągu realizowana poprzez projekty. Jednakże Komisja nie opracowała jeszcze wytycznych, jak optymalnie wykorzystywać projekty do wspierania innych instrumentów pomocy. Komisja wydała kilka praktycznych wskazówek dotyczących zagadnień związanych z sektorem ochrony zdrowia (zob. na przykład pkt 5.63), lecz nie opracowała jeszcze kompleksowego zestawu wytycznych dotyczących pomocy na rzecz rozwoju tego sektora.

5.65. Ważnym narzędziem stworzonym przez społeczność międzynarodową, w tym Komisję, jest metodyka wspólnej oceny strategii narodowych (JANS). Ma ona na celu utworzenie wspólnych podstaw oceny strategii dotyczących zdrowia po to, aby umożliwić szersze stosowanie ogólnosektorowego podejścia oraz dostosować wsparcie udzielane przez darczyńców do specyfiki krajowych systemów.

Wnioski

5.66. Komisja poczyniła widoczny postęp w realizacji zaleceń Trybunału. Udostępnia nowe znaczne zasoby, by osiągnąć MCR w dziedzinie zdrowia, poprzez zapoczątkowaną przez siebie inicjatywę MCR w kontekście średniookresowego przeglądu 10. EFR. Odgrywa główną rolę w ustanawianiu nowej polityki „Rola UE w kontekście zdrowia na świecie”, w której podkreśla się znaczenie wsparcia systemów ochrony zdrowia. Komisja w dalszym ciągu przekazuje istotne środki finansowe Światowemu Funduszowi, ale też promuje jego starania, by systemom ochrony zdrowia poświęcić więcej uwagi. Komisja podjęła też pewne kroki, by podnieść skuteczność wsparcia, jakiego udziela Światowemu Funduszowi.

5.62. Komisja musi szanować odpowiedzialność państw beneficjentów za wybór „głównych sektorów” w swoich programach (w ramach siódmego EFR w przypadku państw Afryki Subsaharyjskiej takim głównym sektorem jest ochrona zdrowia). Ponadto w przypadku wsparcia budżetowego występują jasne kryteria kwalifikowalności. Wsparcie budżetowe dla sektora ochrony zdrowia jest zatem obecnie wykorzystywane w możliwie największej liczbie państw. Ponadto w ramach inicjatywy milenijnych celów rozwoju otrzymano trzy wnioski dotyczące wsparcia budżetowego dla sektora ochrony zdrowia (z państw, w których ochrona zdrowia nie jest jednym z głównych sektorów).

5.64. Agencja EuropeAid opracowuje obecnie zbiór wytycznych dotyczących zarządzania cyklem programów i projektów, które skupiają się na lepszej analizie kontekstowej. W tej kwestii Komisja i państwa członkowskie postanowiły również opracować ujednolicony i kompleksowy zbiór wytycznych dotyczących pomocy rozwojowej dla unijnego sektora ochrony zdrowia, w ramach działań podjętych w następstwie konkluzji Rady z maja 2010 r. w sprawie zdrowia na świecie.

5.66. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Trybunał dostrzegł znaczące postępy we wdrażaniu inicjatyw dotyczących ochrony zdrowia w ramach realizacji milenijnych celów rozwoju.

⁽²⁴⁾ Zielona księga: „Przyszłość wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich” (COM(2010) 586 wersja ostateczna), Bruksela, dnia 19 października 2010 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.67. Niemniej jednak istnieje szereg kluczowych obszarów, które nadal wymagają więcej uwagi. Komisja musi sprawić, by nowa polityka UE w zakresie zdrowia na świecie funkcjonowała w praktyce, ustanawiając program działań, który można wykorzystać przy programowaniu przyszłego finansowania ze środków EFR. Komisja nie dysponuje jeszcze dostateczną wiedzą specjalistyczną na poziomie delegatur, by sprostać potrzebie większego nacisku na realizację MCR w dziedzinie ochrony zdrowia i pogłębionego dialogu na ten temat, tymczasem rok 2015 zbliża się, a realizacja tych MCR w Afryce Subsaharyjskiej jest nadal opóźniona. Komisja w dalszym ciągu powinna promować wykorzystywanie sektorowego wsparcia budżetowego w sektorze ochrony zdrowia, jednocześnie dokładniej definiując rolę programów ogólnego wsparcia budżetowego w pomocy dla tego sektora. Podobnie należy sfinalizować prace nad wytycznymi dotyczącymi wyboru i spójności różnych instrumentów pomocowych przeznaczonych dla sektora ochrony zdrowia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.67. Komisja ma obowiązek przestrzegać zarówno kryteriów kwalifikowalności dotyczących wsparcia budżetowego, jak i uzgodnionych programów dla głównych sektorów (w tym zasady skuteczności pomocy oraz zasady podziału pracy między donatorów).

Komisja:

- ustanowiła plan działania na 2011 r. w celu realizacji polityki UE w zakresie zdrowia na świecie,
- przyjęła średnioterminowe zobowiązanie do stworzenia wykazu specjalistycznej wiedzy w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w delegaturach,
- zaangażowała się w gruntowny przegląd wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego,
- rozpoczęła prace nad opracowaniem dla EuropeAid nowych wytycznych dotyczących zarządzania cyklem programów i projektów, które będą między innymi skupiać się na wytycznych dla personelu operacyjnego na temat optymalnego wyboru mechanizmów pomocy,
- wraz z państwami członkowskimi postanowiła opracować ujednolicony i kompleksowy zbiór wytycznych dotyczących pomocy rozwojowej dla unijnego sektora ochrony zdrowia, w ramach działań podjętych w następstwie konkluzji Rady z maja 2010 r. w sprawie zdrowia na świecie.

ZAŁĄCZNIK 5.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ, ROZWOJU I ROZSZERZENIA

	2010						2009	2008	2007
	EuropeAid	RELEX	ELARG	ECHO	DEV	Ogółem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY									
Łączna liczba transakcji (z czego):	92	14	35	22	2	165	180	180	145
Zaliczki	43	12	8	12	0	75	83	71	46
Płatności okresowe/końcowe	49	2	27	10	2	90	97	109	99
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾									
Odsetek badanych transakcji, w których:									
Nie wystąpiły błędy	79 % (73)	100 % (14)	74 % (26)	64 % (14)	0 % —	77 % (127)	87 %	73 %	74 %
Wystąpił co najmniej jeden błąd	21 % (19)	0 % —	26 % (9)	36 % (8)	100 % (2)	23 % (38)	13 %	27 %	26 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy									
Analiza według rodzaju wydatków									
Zaliczki	16 % (3)	0 % —	11 % (1)	0 % —	0 % —	11 % (4)	17 %	19 %	19 %
Płatności okresowe/końcowe	84 % (16)	0 % —	89 % (8)	100 % (8)	100 % (2)	89 % (34)	83 %	81 %	81 %
Analiza według rodzaju błędu									
Błędy niekwantyfikowalne:	53 % (10)	0 % —	78 % (7)	38 % (3)	0 % —	53 % (20)	74 %	60 %	73 %
Błędy kwantyfikowalne:	47 % (9)	0 % —	22 % (2)	62 % (5)	100 % (2)	47 % (18)	26 %	40 %	27 %
Błędy kwalifikowalności	67 % (6)	0 % —	100 % (2)	100 % (5)	0 % —	72 % (13)	100 %	79 %	100 %
Błędy wystąpienia	22 % (2)	0 % —	0 % —	0 % —	50 % (1)	17 % (3)	(0)	21 %	(0)
Błędy dokładności	11 % (1)	0 % —	0 % —	0 % —	50 % (1)	11 % (2)	(0)	(0)	(0)
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH									
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu						1,7 %			
Najniższy poziom błędu						0,1 %			
Najwyższy poziom błędu						3,3 %			

⁽¹⁾ Aby poprawić wgląd w obszary o różnych profilach ryzyka w obrębie tej grupy polityki, próbę podzielono na segmenty.

⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

ZAŁĄCZNIK 5.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ, ROZWOJU I ROZSZERZENIA

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli EuropeAid

	Środowisko kontroli	Kontrole <i>ex ante</i>	Monitorowanie i nadzór	Kontrole zewnętrzne i procedury w zakresie rozliczania	Audyt wewnętrzny	Ogólna ocena
Systemy centralne	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne
Delegatura	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	nd.	

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli DG ELARG

Kontrole <i>ex ante</i>	Monitorowanie i nadzór	Kontrole zewnętrzne i procedury w zakresie rozliczania	Audyt wewnętrzny	Ogólna ocena
Częściowo skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ogólna ocena	2010	2009	2008	2007
	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne

ZAŁĄCZNIK 5.3

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI W ZAKRESIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ, ROZWOJU I ROZSZERZENIA

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności	
				2010	2009
ELARG	bez zastrzeżeń	nd.	Obliczanie poziomu błędu resztowego ogranicza się wyłącznie do trybu zarządzania zdecentralizowanego, który odpowiada tylko za 30 % płatności zrealizowanych w 2010 r. przez DG ELARG. Kontrola Trybunału wykazała, że niektóre kwestie nadal wymagają podjęcia działań.	B	A
EuropeAid	bez zastrzeżeń	nd.	EuropeAid stworzyło kompleksową strategię kontroli i wprowadziło kolejne znaczne usprawnienia do struktury i funkcjonowania swoich systemów nadzoru i kontroli. Jednakże w wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że w zakresie niektórych mechanizmów kontrolnych utrzymują się uchybienia oraz że w płatnościach występował istotny poziom błędu.	B	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 pod względem prawidłowości.

B: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

C: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności nie zawierają rzetelnej oceny zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z POPRZEDNIMI ZALECENIAMI W ZAKRESIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ, ROZWOJU I ROZSZERZENIA

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2009	DG RELEX powinna udoskonalić swoją metodykę kontroli <i>ex post</i> i niezwłocznie zająć się realizacją zaleceń wydanych w tym zakresie przez audytora wewnętrznego.	W następstwie planu działania DG RELEX udoskonała swoją metodykę dotyczącą kontroli <i>ex post</i> . Jednakże część przewidzianych działań zaradczych może zostać zrealizowana dopiero w 2011 r. pod kierownictwem nowej jednostki ds. instrumentów polityki zagranicznej.		
	DG RELEX powinna poświęcić odpowiednie zasoby na analizę i zamknięcie starych projektów w ramach mechanizmu szybkiego reagowania i wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), których termin realizacji już upłynął.	Zamknięto znaczną część starych projektów w ramach mechanizmu szybkiego reagowania. W przypadku WPZiB pomimo wysiłków skierowanych na rozwiązanie wskazanego problemu (25 spośród 133 projektów, które pozostawały otwarte na początku 2010 r., zostało zamkniętych), nadal występują w tym zakresie znaczne zaległości.	Ścisłe monitorowanie zamknięcia starych projektów jest częścią planu działania, który stworzono po kontroli WPZiB przez IAS/IAC. Sytuacja wszystkich starych i zakończonych umów podlega regularnym przeglądom oraz podejmowane są odpowiednie działania w celu zamknięcia zakończonych projektów. Liczba projektów w ramach WPZiB zwiększa się stale wraz ze znaczącym wzrostem budżetu na WPZiB w ostatnich latach (np. w 2010 r. było 51 nowych umów), co może stwarzać fałszywe wrażenie, że sytuacja nie ulega poprawie.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedź Komisji.
	DG ELARG powinna dostarczać bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące procedury „przekazywania uprawnień w zakresie zarządzania”, co pozwoliłoby na klarowniejsze określenie zadań poszczególnych podmiotów w Komisji uczestniczących w tym procesie.	DG ELARG opracowała do końca 2010 r. nowe wytyczne. Jednakże zaczęły one obowiązywać dopiero w 2011 r. Zdaniem Trybunału nie są one w dostatecznym stopniu szczegółowe.	Inicjatywy podjęte po zaleceniach z lipca obejmowały bardzo intensywną koordynację i wzajemne konsultacje, których wynikiem był zbiór instrukcji opublikowanych bezzwłocznie w celu dotrzymania terminu upływającego w 2010 r.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedź Komisji.
	DG ELARG powinna dokonać przeglądu swoich list kontrolnych stosowanych podczas kontroli wewnętrznej w celu dokumentowania wszystkich przeprowadzanych kontroli.	W centrali DG ELARG opracowano nowe listy kontrolne do celów kontroli wewnętrznej, jednakże trzeba jeszcze zapewnić ich pełne stosowanie w państwach objętych procesem rozszerzenia.	Podjęto niezbędne starania w celu zapewnienia stosowania ich w pełnym zakresie w delegaturach.	
	DG ELARG powinna podjąć działania w celu poprawy jakości danych wprowadzanych do jej systemów informacji zarządczej (np. regularne analizy i weryfikacje jakości danych).	W trakcie dokonywanego przez Trybunał przeglądu systemów i transakcji nie odnotowano istotnej poprawy w jakości danych. DG ELARG powinna opracować plan działania, by właściwie wypełnić to zalecenie.	Pracownicy w centrali i delegaturach są motywowani do zapewnienia prawidłowego wprowadzania danych, jednak zasadniczo odnotowane problemy wykraczają poza zakres systemów informatycznych należących do DG ELARG, a więc rozwiązań należy poszukiwać na szczeblu całej Komisji.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedź Komisji.
	DG ELARG powinna opracować i wprowadzić mechanizmy pozwalające ułatwić analizę i monitorowanie wyników przeprowadzonych wizyt kontrolnych.	DG ELARG nie przystąpiła jeszcze do realizacji tego zalecenia. W 2010 r. uchybienie to zostało potwierdzone we wszystkich skontrolowanych delegaturach UE w państwach objętych procesem rozszerzenia.	Zalecenie to zaczęto wdrażać w 2010 r., lecz ze względu na jego szczególnie charakter wyniki nie są dostrzegalne już na początkowym etapie.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedź Komisji.

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2009	DG ELARG powinna nadal przeznaczać odpowiednie zasoby na analizę zaległych deklaracji końcowych złożonych w ramach PHARE oraz środków przejściowych w nowych państwach członkowskich.	Trybunał z zadowoleniem przyjął starania DG ELARG, lecz jedynie częściowo nadrobiono zaległości związane z deklaracjami końcowymi.	Ze względu na priorytetowe potraktowanie oceny deklaracji końcowych 12 nowych państw członkowskich, w 2010 r. w dalszym stopniu znacznie ograniczono zaległości, co z nawiązką skompensowało nieznaczne spowolnienie odnotowane w 2009 r.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedź Komisji.
	DG ECHO powinna poprawić sposób dokumentowania oceny wniosków dotyczących działań pomocy humanitarnej (np. wprowadzić ujednolicone sprawozdanie z oceny).	DG ECHO przystąpiła do opracowywania ujednoliconej procedury, służącej do uzasadniania oceny wniosków. Przewiduje się jednak, że procedura ta zostanie zastosowana w praktyce dopiero w 2011 r., a ujednolicone sprawozdanie z oceny jest jedną z rozważanych opcji.	Na początku lutego 2011 r. powołano grupę roboczą do oceny wniosków dotyczących pomocy humanitarnej. Jej celem jest między innymi ujednolicenie i dopracowanie dokumentacji procesu oceny polegające na zapewnieniu lepszego przeglądu całego procesu poprzez tzw. „dashbord”, czyli wykaz ważnych informacji dotyczących zarządzania, oraz ustanowienie wspólnych kryteriów oceny. Działania te zostaną zrealizowane w 2011 r.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedź Komisji.
	DG ECHO powinna opracować i wprowadzić mechanizm gromadzenia i analizy danych dotyczących korzystania przez jej partnerów z pomocy „centrów ds. zamówień w ramach pomocy humanitarnej”.	DG ECHO uznała zalecenie Trybunału za przydatne, lecz nie potraktowała go priorytetowo. Centra ds. zamówień w ramach pomocy humanitarnej zostały poinformowane o konieczności dostarczenia szczegółowych informacji na temat zakresu, w jakim partnerzy DG ECHO korzystają z ich usług. W przyszłych latach zostanie opracowana nowa procedura.		

ROZDZIAŁ 6

Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	6.1–6.11
Szczegółowa charakterystyka grupy polityk	6.2–6.10
Programy ramowe w dziedzinie badań naukowych	6.3–6.7
Program „Uczenie się przez całe życie”	6.8–6.10
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.11
Prawidłowość transakcji	6.12–6.13
Skuteczność systemów	6.14–6.45
Programy ramowe w dziedzinie badań naukowych	6.15–6.36
Kontrole <i>ex ante</i> dokumentacji	6.15–6.18
Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków	6.19–6.22
Certyfikacja <i>ex ante</i> metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów w 7. PR	6.23–6.28
Przyjęta przez Komisję strategia kontroli <i>ex post</i>	6.29–6.34
Systemy odzyskiwania środków i systemy korekt finansowych	6.35–6.36
Inne polityki wewnętrzne	6.37–6.45
Systemy opracowane na potrzeby programu „Uczenie się przez całe życie” – Erasmus	6.37–6.45
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	6.46–6.47
Wnioski i zalecenia	6.48–6.51
Wnioski	6.48–6.49
Zalecenia	6.50–6.51
Wyniki kontroli funduszu gwarancyjnego dla działań zewnętrznych	6.52–6.55

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę grupy polityk „Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne”, obejmującą następujące obszary polityki: 01–„Sprawy gospodarcze i finansowe”, 02–„Przedsiębiorstwa”, 03–„Konkurencja”, 08–„Badania naukowe”, 09–„Społeczeństwo informacyjne i media”, 10–„Bezpośrednie badania naukowe”, 12–„Rynek wewnętrzny”, 15–„Edukacja i kultura”, 16–„Komunikacja”, 18–„Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” oraz 20–„Handel”. Następnie omówiono wyniki dokonanej przez Trybunał kontroli powtarzalnej Funduszu Gwarancyjnego dla Działań Zewnętrznych ⁽¹⁾. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą i wydatków za 2010 r. przedstawiono w **tabeli 6.1**.

Tabela 6.1 – Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne – najważniejsze informacje za 2010 r.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania
8	Badania naukowe	Wydatki administracyjne	308	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR	2 981	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR Euratom	318	Pośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (PR)	848	Bezpośrednie scentralizowane
		Program naukowo-badawczy Funduszu Badawczego Węgla i Stali	51	Bezpośrednie scentralizowane
			4 506	
9	Społeczeństwo informacyjne i media	Wydatki administracyjne	137	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR	1 226	Bezpośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (PR)	160	Bezpośrednie scentralizowane
		Media	111	Bezpośrednie scentralizowane
		CIP i inne	152	Bezpośrednie scentralizowane
			1 786	
15	Edukacja i kultura	Wydatki administracyjne	122	Bezpośrednie scentralizowane
		Uczenie się przez całe życie, w tym wielojęzyczność	1 223	Pośrednie scentralizowane
		Rozwój współpracy kulturalnej w Europie	47	Pośrednie scentralizowane
		Wspieranie i promowanie współpracy w sprawach młodzieży i sportu	145	Pośrednie scentralizowane
		Promowanie obywatelstwa europejskiego	35	Pośrednie scentralizowane
			1 572	

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 z dnia 25 maja 2009 r. ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla Działań Zewnętrznych (Dz.U. L 145 z 10.6.2009, s. 10) stanowi w motywach, że zarządzanie finansami Funduszu Gwarancyjnego powinno podlegać kontroli Trybunału Obrachunkowego zgodnie z procedurami określonymi przez Trybunał Obrachunkowy, Komisję oraz Europejski Bank Inwestycyjny.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania
18	Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	Wydatki administracyjne	63	Bezpośrednie scentralizowane
		Solidarność – granice zewnętrzne, polityka wizowa i swobodny przepływ osób	276	Dzielone/Bezpośrednie scentralizowane
		Przepływy migracyjne – wspólna polityka w zakresie migracji i azylu	156	Dzielone/Bezpośrednie scentralizowane
		Prawa podstawowe i obywatelstwo	51	Bezpośrednie scentralizowane
		Bezpieczeństwo i ochrona swobód	123	Bezpośrednie scentralizowane
		Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych	54	Bezpośrednie scentralizowane
		Rozpowszechnianie informacji o narkotykach i zapobieganie ich spożyciu	18	Bezpośrednie scentralizowane
		Strategia i koordynacja polityki	4	Bezpośrednie scentralizowane
		745		
2	Przedsiębiorstwa	Wydatki administracyjne	112	Bezpośrednie scentralizowane
		Konkurencyjność, polityka przemysłowa, innowacje i przedsiębiorczość	75	Bezpośrednie scentralizowane/ pośrednie scentralizowane poprzez EACI
		Rynek wewnętrzny towarów i polityki sektorowe	114	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR – Współpraca – przestrzeń kosmiczna i bezpieczeństwo	357	Bezpośrednie scentralizowane
		658		
10	Bezpośrednie badania naukowe	Personel, koszty bieżące i inwestycje	345	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR	44	Bezpośrednie scentralizowane
		Historyczne zobowiązania wynikające z działalności związanej z energią jądrową	22	Bezpośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (PR) i innych działań	27	Bezpośrednie scentralizowane
		438		
1	Sprawy gospodarcze i finansowe	Wydatki administracyjne	66	Bezpośrednie scentralizowane
		Unia gospodarcza i walutowa	12	Bezpośrednie scentralizowane
		Międzynarodowe kwestie gospodarcze i finansowe	101	Bezpośrednie scentralizowane
		Operacje i instrumenty finansowe	110	Bezpośrednie scentralizowane/ wspólne zarządzanie z EFI/pośrednie scentralizowane poprzez EFI
		289		
16	Komunikacja	Wydatki administracyjne	114	Bezpośrednie scentralizowane
		Komunikacja i media	34	Bezpośrednie scentralizowane
		„Działanie na poziomie lokalnym” – komunikacja	35	Bezpośrednie scentralizowane
		Narzędzia analizy i komunikacji	23	Bezpośrednie scentralizowane
		206		

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania
3	Konkurencja	Wydatki administracyjne	92	Bezpośrednie scentralizowane
		Kartele, przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej oraz liberalizacja	0	Bezpośrednie scentralizowane
			92	
20	Handel	Wydatki administracyjne	68	Bezpośrednie scentralizowane
		Polityka handlowa	9	Bezpośrednie scentralizowane/ wspólne zarządzanie z OM
			77	
12	Rynek wewnętrzny	Wydatki administracyjne	60	Bezpośrednie scentralizowane
		Strategia i koordynacja polityki dla Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego	11	Bezpośrednie scentralizowane
			71	

Wydatki administracyjne ogółem	1 487
Programy ramowe (PR)	5 643
Uczenie się przez całe życie, w tym wielojęzyczność	1 223
Inne wydatki operacyjne	2 087
Wydatki operacyjne ogółem	8 953
Z czego: — zaliczki ⁽¹⁾	6 404
— płatności okresowe/końcowe ⁽²⁾	2 549
Płatności za rok ogółem	10 440

Zobowiązania za rok ogółem	12 169
-----------------------------------	---------------

⁽¹⁾ Zaliczki w ramach siódmego programu ramowego (2007–2013) oraz programu „Uczenie się przez całe życie” wyniosły odpowiednio 3 166 mln euro i 1 139 mln euro.

⁽²⁾ Płatności okresowe/końcowe w ramach siódmego programu ramowego (2007–13) oraz programu „Uczenie się przez całe życie” wyniosły odpowiednio 1 442 mln euro i 83 mln euro.

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za 2010 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Szczegółowa charakterystyka grupy polityk

6.2. Do głównych programów w tej grupie polityk należą: programy ramowe w dziedzinie badań naukowych i rozwoju technologicznego, stanowiące 63 % wszystkich wydatków operacyjnych (tj. 5 643 mln euro) oraz program „Uczenie się przez całe życie”, stanowiący 14 % wydatków (tj. 1 223 mln euro).

Programy ramowe w dziedzinie badań naukowych

6.3. W ramach polityki badań naukowych dąży się do promowania inwestycji w te badania oraz przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy. Polityka ta ma również za zadanie wzmocnienie bazy naukowo-technicznej Europejskiej Przestrzeni Badawczej ⁽²⁾, udoskonalenie badań naukowych w Europie oraz czerpanie jak największych korzyści z międzynarodowej współpracy. Większość płatności związanych z polityką w dziedzinie badań naukowych jest realizowana w ramach szóstego i siódmego wieloletniego programu ramowego (6. PR i 7. PR ⁽³⁾), które obejmują wiele systemów finansowania i wspierają rozmaite obszary tematyczne oraz rodzaje projektów.

6.4. PR są głównie wdrażane przez Komisję w ramach bezpośredniego zarządzania scentralizowanego. W coraz większym stopniu wydatki na badania naukowe są realizowane w ramach pośredniego zarządzania scentralizowanego poprzez agencje wykonawcze i wspólne przedsiębiorstwa/przedsięwzięcia ⁽⁴⁾.

6.5. Działania wspierane w ramach PR są realizowane przez liczne podmioty prywatne i publiczne w różnych państwach członkowskich lub państwach trzecich, które są członkami stowarzyszonymi PR. Beneficjentami mogą być ośrodki badawcze, uczelnie, osoby fizyczne, firmy lub organy administracji publicznej. Beneficjenci ci zazwyczaj współpracują w ramach konsorcjum na podstawie umowy o dotację podpisanej z Komisją. W przypadku 7. PR każdy projekt zrzesza średnio sześciu uczestników, choć w zależności od systemu finansowania liczba ta może sięgać aż 64.

⁽²⁾ Na Europejską Przestrzeń Badawczą składają się wszystkie działania, programy oraz polityki z zakresu badań naukowych i rozwoju w Europie, które mają wymiar ponadnarodowy. Wspólnie pozwalają one badaczom, instytucjom naukowym oraz podmiotom gospodarczym na coraz większą mobilność, konkurencję oraz współpracę ponad granicami.

⁽³⁾ Siódmy program ramowy skupia wszystkie inicjatywy UE w dziedzinie badań naukowych, odgrywając istotną rolę w osiąganiu celów w zakresie wzrostu, konkurencyjności oraz zatrudnienia. Stanowi on również jeden z głównych filarów Europejskiej Przestrzeni Badawczej.

⁽⁴⁾ Wspólne przedsięwzięcia/przedsiębiorstwa UE zaangażowane w proces zarządzania programami ramowymi w dziedzinie badań naukowych: (i) Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej; (ii) Wspólne Przedsiębiorstwo „Czyste niebo”; (iii) Wspólne Przedsiębiorstwo ARTEMIS; (iv) Wspólne Przedsiębiorstwo na rzecz Realizacji Wspólnej Inicjatywy Technologicznej w zakresie Leków Innowacyjnych; (v) Wspólne Przedsiębiorstwo ENIAC; oraz (vi) Wspólne Przedsiębiorstwo na rzecz Technologii Ogniw Paliwowych i Technologii Wodorowych. Agencje wykonawcze UE zaangażowane w proces zarządzania programami ramowymi w dziedzinie badań naukowych: (i) Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności; (ii) Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego; (iii) Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych; oraz (iv) Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.6. Potencjalni beneficjenci odpowiadają na zaproszenie do składania wniosków projektowych, a zatwierdzone wnioski otrzymują dofinansowanie. Po podpisaniu umowy o dotację (lub decyzji Komisji) realizowane są płatności w formie zaliczek, a następnie w formie płatności okresowych i końcowych, które stanowią zwrot wydatków zadeklarowanych w zestawieniach poniesionych wydatków, przedłożonych przez beneficjentów.

6.7. Główne ryzyko nieprawidłowości polega na tym, że w zestawieniach poniesionych wydatków beneficjenci podadają koszty niekwalifikowalne, które nie zostaną wykryte ani skorygowane za pomocą stosowanych przez Komisję systemów nadzoru i kontroli przed dokonaniem zwrotu. Ryzyko to spotęgowane jest złożonością zasad obliczania kosztów kwalifikowalnych oraz wymogiem, by beneficjenci zapisywali koszty osobowe i pośrednie na poczet kosztów projektu, a odliczali różne pozycje niekwalifikujące się do współfinansowania przez UE, takie jak podatek od wartości dodanej (VAT).

Program „Uczenie się przez całe życie”

6.8. Program „Uczenie się przez całe życie” ma na celu umożliwienie każdemu na wszystkich etapach życia udziału w zdobywaniu wiedzy. Jego zadaniem jest ponadto rozwój sektora kształcenia i szkolenia w całej Europie. Program składa się z czterech programów sektorowych: Erasmus – szkolnictwo wyższe, Leonardo da Vinci – szkolnictwo i szkolenie zawodowe, Grundtvig – edukacja dorosłych oraz Comenius – edukacja szkolna. Trzy czwarte budżetu programu „Uczenie się przez całe życie” objęto scentralizowanym zarządzaniem pośrednim, które jest realizowane przez 40 agencji krajowych w państwach uczestniczących, wyznaczonych i nadzorowanych przez organy krajowe, zazwyczaj przez ministerstwo edukacji. Agencje krajowe⁽⁵⁾ mają za zadanie zarządzać licznymi, lecz względnie niewielkimi kwotami, które są wypłacane w formie dotacji.

6.9. Finansowanie w tym obszarze składa się głównie z zaliczek wypłacanych agencjom krajowym oraz wkładów wnoszonych kwartalnie na poczet ich kosztów operacyjnych. Pierwsza wypłata zaliczek następuje po podpisaniu umowy i przyjęciu programu prac. W przypadku drugich i trzecich zaliczek Komisja wypłaca je na podstawie otrzymanej od agencji krajowej deklaracji, że co najmniej 70 % środków wypłaconych uprzednio w formie zaliczki zostało wydatkowanych. Zaliczki te zazwyczaj osiągają pułap 100 % ich maksymalnej dozwolonej kwoty.

⁽⁵⁾ Agencje krajowe to struktury utworzone na poziomie krajowym w celu zarządzania wdrożeniem programu „Uczenie się przez całe życie” na szczeblu państwa członkowskiego. Posiadają osobowość prawną i podlegają przepisom prawa danego państwa członkowskiego. Agencje te odpowiadają za zarządzanie scentralizowanymi częściami programu, a mianowicie za ocenę projektów, ich selekcję oraz zarządzanie nimi.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.7. Komisja podziela pogląd Trybunału, że głównym źródłem błędów dotyczących kwalifikowalności zestawień poniesionych wydatków jest złożoność zasad. W związku z tym w dniu 24 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła decyzję przewidującą trzy działania zmierzające do uproszczenia procesu wdrażania programu ramowego. Decyzja ta umożliwia beneficjentom stosowanie przyjętych na co dzień praktyk księgowych przy wnioskowaniu o zwrot średnich kosztów osobowych – jeden z najczęściej pojawiających się błędów zgłaszanych przez Trybunał Obrachunkowy – oraz dopuszcza możliwość stosowania płatności ryczałtowych w celu dokonania zwrotu na rzecz właścicieli zarządzających MŚP. Zakłada się, że rozwiązania te przyczynią się do obniżenia poziomu błędów.

Ponadto w stosowanej przez Komisję strategii zwalczania nadużyć finansowych (COM(2011) 376-2 wersja ostateczna) jest mowa o rodzajach ryzyka dotyczących składanych przez beneficjentów zestawień poniesionych wydatków oraz proponuje się kilka działań zmierzających do wykrywania i eliminowania nadużyć finansowych (m.in. szkolenia).

UWAGI TRYBUNAŁU

6.10. Agencje krajowe zawierają umowy o dotację z organizacjami uczestniczącymi⁽⁶⁾ i wypłacają im zaliczki (wahające się od 80 % do 100 % w zależności od rodzaju programu). Główne ryzyko dla legalności i prawidłowości polega na tym, że indywidualne wypłaty dotacji dla nauczycieli i studentów będą nieprawidłowe lub koszty zadeklarowane przez beneficjentów będą zawyżone lub nieuzasadnione. Istnieje ryzyko, że błędy te pozostaną niewykryte.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6.11. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1, część 2**. W zakresie kontroli badań naukowych i innych polityk wewnętrznych należy odnotować następujące kwestie:

- badaniu poddano próbę 150 płatności, w tym 61 płatności okresowych lub końcowych w ramach 6. PR i 7. PR, 10 zaliczek wypłaconych agencjom krajowym w ramach programu „Uczenie się przez całe życie”, 36 zaliczek w ramach 6. PR i 7. PR, a 43 płatności objęły wszystkie pozostałe działania w tym obszarze polityki⁽⁷⁾,
- w przypadku programów ramowych w dziedzinie badań naukowych ocena stosowanych w Komisji systemów nadzoru i kontroli, która również opiera się na próbie 97 płatności⁽⁸⁾ dotyczących programów ramowych w dziedzinie badań naukowych, objęła:
 - kontrole *ex ante* dokumentacji,
 - poświadczenia z kontroli zestawień poniesionych wydatków projektowych, wystawiane przez niezależnych kontrolerów,
 - certyfikację *ex ante* metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów,
 - kontrole finansowe *ex post* projektów, oraz
 - odzyskiwanie środków i korekty finansowe,

⁽⁶⁾ Organizacje uczestniczące to zazwyczaj uczelnie, szkoły lub kolegia, które zarządzają płatnościami dla beneficjentów, takich jak studenci, uczniowie lub nauczyciele.

⁽⁷⁾ Na 43 płatności składało się: 31 zaliczek, osiem płatności okresowych i końcowych, trzy pojedyncze płatności i jedna płatność regulująca.

⁽⁸⁾ 61 płatności okresowych lub końcowych oraz 36 zaliczek na rzecz 6. PR i 7. PR.

UWAGI TRYBUNAŁU

- w przypadku innych polityk wewnętrznych ocena systemów objęła systemy nadzoru i kontroli programu Erasmus w 10 państwach członkowskich, w tym:
 - kontrole podstawowe przeprowadzane przez agencje krajowe,
 - kontrole wtórne zrealizowane przez organy władz krajowych w celu uzyskania pewności i podstaw do wydania rocznego poświadczenia *ex post*,
 - procedury na trzech uczelniach wyższych w każdym z państw członkowskich; ocena opierała się również na dobranej dla każdej uczelni próbie dziesięciu płatności, których beneficjentami byli studenci lub pracownicy dydaktyczni,
 - kontrole *ex post* przeprowadzane przez prywatnych audytorów na zlecenie Komisji, oraz
 - stosowany przez Komisję system monitorowania działań podejmowanych w związku z zastrzeżeniami,
- kontrolę Funduszu Gwarancyjnego, skoncentrowaną na zgodności z zawartą pomiędzy Komisją a EBI umową o zarządzanie aktywami Funduszu Gwarancyjnego oraz na procedurach monitoringu stosowanych przez Komisję. Przeglądowi poddano również prace wykonane przez prywatną firmę audytorską,
- przegląd oświadczeń kierownictwa Komisji objął roczne sprawozdania z działalności dyrektorów generalnych Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD), Dyrekcji Generalnej ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów (DG INFSO), Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (DG ENTR), Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury (DG EAC) oraz dwóch agencji wykonawczych: Agencji Wykonawczej Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych oraz Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKЦИИ

6.12. Wyniki badania transakcji przedstawiono w **załączniku 6.1**. Przeprowadzone przez Trybunał badanie próby transakcji wykazało, że w 39 % transakcji wystąpiły błędy. Najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany przez Trybunał wynosi 1,4 % ⁽⁹⁾. Trybunał stwierdził jednak znaczny poziom oraz znaczną częstość błędów w płatnościach okresowych i końcowych w ramach 6. PR i 7. PR.

⁽⁹⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędów na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błędów). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędów w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 0,6 % a 2,1 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędów).

UWAGI TRYBUNAŁU

6.13. Trybunał stwierdził, że w 58 ze 150 transakcji w zbadanej próbie wystąpiły błędy. Większość płatności okresowych i końcowych obciążonych błędem (48 z 51) dotyczyło 6. PR i 7. PR. W 37 przypadkach błędy te dotyczyły zwrotu niekwalifikowalnych lub nieprawidłowo zadeklarowanych kosztów w związku z projektami finansowanymi z programów ramowych w dziedzinie badań naukowych. Wynik ten pokrywa się z zastrzeżeniami wniesionymi przez dyrektorów generalnych DG RTD i DG ENTR, dotyczącymi istotnego poziomu błędów w dotacjach wypłacanych w ramach 6. PR (zob. **załącznik 6.3**). Podobnie jak miało to miejsce w ostatnich trzech latach, głównym źródłem błędów pozostają nieprawidłowe obliczenia kosztów osobowych i pośrednich. Inne rodzaje błędów obejmowały niekwalifikowalne podatki pośrednie, nieprawidłowe stosowanie metody amortyzacji aktywów trwałych⁽¹⁰⁾ oraz brak zadeklarowania lub zadeklarowanie zaniżonej wartości odsetek narosłych od kwot zaliczek, zdeponowanych na rachunkach bankowych. Przedstawione powyżej ustalenia zilustrowano na przykładzie 6.1. Sześć transakcji dotyczących polityk wewnętrznych innych niż badania naukowe zawierało błędy. Wśród błędów znalazły się te dotyczące zwrotu kosztów niekwalifikowalnych oraz błędy w ewidencji czasu.

Przykład 6.1

Koszty niekwalifikowalne oraz nieprawidłowo obliczone koszty

Beneficjent zarządzający projektem 6. PR przedstawił zestawienie poniesionych kosztów ogólnych, stosując stawkę ryczałtową opartą na bezpośrednich kosztach osobowych. Po przeprowadzonej w 2007 r. kontroli *ex post* beneficjent zmienił metodę alokowania kosztów ogólnych, nie stosując się w pełni i poprawnie do zaleceń wydanych przez kontrolerów dokonujących kontroli *ex post*. Błędy i niespójności odnotowane w trakcie prowadzonej przez Trybunał kontroli doprowadziły do zawyżenia kwoty płatności o 731 652 euro.

Beneficjent wnioskował również o zwrot niekwalifikowalnych kosztów utrzymania oraz niekwalifikowalnych podatków pośrednich oraz zapisał koszty sprzętu komputerowego na poczet kosztów projektu, nie stosując swoich zasad księgowych dotyczących amortyzacji. W efekcie doprowadziło to do zawyżenia kwoty płatności o 10 079 euro.

Ogólny poziom błędów, nieuwzględniający kwoty, o którą zaniżono w zestawieniu koszty osobowe, wyniósł 13 % zadeklarowanych kosztów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.13. Komisja podziela pogląd Trybunału, że najczęstszym źródłem błędów wykrytych w przedstawionych przez beneficjentów zestawieniach poniesionych wydatków dotyczących płatności okresowych i końcowych są nieprawidłowe obliczenia kosztów osobowych i pośrednich. Komisja podjęła kroki w celu wyeliminowania tego ryzyka (zob. pkt 6.7 powyżej).

Przykład 6.1

Koszty niekwalifikowalne oraz koszty nieprawidłowo obliczone

Komisja prowadzi wobec beneficjenta zwykłe postępowanie kontryktoryjne.

Beneficjent poinformował Komisję, iż nie zgadza się z niektórymi ustaleniami Trybunału, w szczególności tymi, które dotyczą obliczania poziomu kosztów ogólnych. Komisja zwróciła się do beneficjenta o dodatkowe informacje, by móc podjąć decyzję, czy konieczne jest dokonanie przez nią korekt finansowych i na jaką kwotę.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

6.14. Wyniki badania systemów przedstawiono w **załączniku 6.2**. Trybunał stwierdził, że systemy były częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości transakcji.

⁽¹⁰⁾ Ustalenia dotyczące prawidłowości transakcji są ogólnie zbieżne z wynikami kontroli reprezentatywnych przeprowadzonych przez Komisję (zob. pkt 6.32).

Programy ramowe w dziedzinie badań naukowych

Kontrole *ex ante* dokumentacji

6.15. Celem kontroli *ex ante* dokumentacji było zbadanie prawidłowości płatności oraz zapewnienie zgodności z zawartymi w umowie wymogami przed dokonaniem płatności. Zgodnie ze staraniami Komisji, by możliwie jak najbardziej uprościć procedury kontroli *ex ante*, tak aby usprawnić obsługę płatności, kontrole *ex ante* dokumentacji często ograniczają się do zapewnienia zgodności z formalnymi wymogami administracyjnymi i prawidłowości wyliczeń kwot ujętych w zestawieniach poniesionych wydatków, złożonych przez beneficjentów.

6.16. Kontrola próby 97 płatności w ramach PR w dziedzinie badań naukowych wykazała pewne uchybienia w kontrolach *ex ante* dokumentacji w 47 przypadkach. Uchybienia te nie są uważane jednak za znaczące ⁽¹¹⁾.

6.17. Trybunał odnotował również, że chociaż w przypadku wątpliwości co do kwalifikowalności zadeklarowanych kosztów przeprowadzano szczegółowe kontrole *ex ante* dokumentacji ⁽¹²⁾, większość z nich ograniczała się do arytmetycznej weryfikacji zestawienia poniesionych wydatków, nawet jeśli istniały dowody na to, że zadeklarowane koszty nie spełniły wymogów kwalifikowalności (zob. przykład 6.2).

Przykład 6.2

Uchybienia wykazane w kontroli *ex ante*

Beneficjent projektu 6. PR wyliczył koszty osobowe zapisane na poczet kosztów projektu na podstawie zabudżetowanych średnich stawek za godzinę dla trzech kategorii pracowników: główny inżynier, dyplomowany inżynier i technik.

Ponowne obliczenia kosztów osobowych przy użyciu rzeczywistej stawki za godzinę wskazały na istotne rozbieżności w wysokości tych stawek, co skutkowało zawyżeniem o 65 185 euro całkowitych zadeklarowanych kosztów osobowych wynoszących 508 452 euro.

Pomimo iż z dokumentacji jasno wynikało, że beneficjent stosował średnie stawki za godzinę, Komisja nie zakwestionowała zadeklarowanej kwoty.

⁽¹¹⁾ Rodzaj odnotowanych uchybień: (i) zatwierdzenie daty rozpoczęcia projektu bez pisemnej prośby beneficjenta przed podpisaniem umowy o dotację; (ii) opóźnienia w przekazywaniu przez Komisję decyzji o odmowie finansowania wnioskodawcom, których wnioski nie zostały przyjęte; oraz (iii) brak kontroli odsetek narosłych od kwoty zaliczek.

⁽¹²⁾ Te szczegółowe kontrole *ex ante* obejmują uzyskanie i zbadanie dokumentacji poświadczającej.

6.15. Kontrole, które można wykonać *ex ante*, są z konieczności ograniczone. Z tego powodu prowadzony jest program kontroli *ex post*. System kontroli należy rozpatrywać w całości.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.18. W odniesieniu do zaległości w płatnościach Trybunał odnotował ogólną poprawę w porównaniu z poprzednim rokiem. Jednak w przypadku niektórych programów szczególnych realizowanych w ramach PR, takich jak „Ludzie”, średni czas dokonywania płatności okresowych i końcowych nadal przekracza limit ustalony przez Komisję. W dobranej przez Trybunał próbie płatności okresowych i końcowych w ramach 6. PR i 7. PR dziewięć na 61 płatności zostało zrealizowanych po terminie. Trybunał odnotował również niestandardowe przypadki wstrzymania płatności⁽¹³⁾. Przykładowo jedna płatność dotycząca okresu sprawozdawczego 2005–2006 została wstrzymana na 1 280 dni głównie z powodu kwestii związanej ze statusem jednego z beneficjentów kontraktu. Płatność została ostatecznie zrealizowana w październiku 2010 r.

Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków

6.19. Umowy o dotację przewidują, że do zestawień beneficjentów poniesionych wydatków należy dołączyć poświadczenie z kontroli wydane przez niezależnego kontrolera. Kontroler powinien potwierdzić poprawność, wystąpienie i kwalifikowalność zadeklarowanych kosztów, kwotę odsetek narosłych z tytułu zaliczek oraz innych wpływów do projektu. Poświadczenia te są kluczowym mechanizmem kontroli w ramach szóstego i siódmego PR.

6.20. Choć w przypadku 6. PR dostarczenie poświadczenia z kontroli było zasadniczo obowiązkowe na koniec każdego okresu sprawozdawczego, beneficjenci 7. PR są zobowiązani do przedstawiania poświadczeń z kontroli tylko w sytuacji, gdy finansowanie z UE wynosi co najmniej 375 000 euro⁽¹⁴⁾. W przypadku 7. PR jako całości Komisja szacuje, że ponad 80 % wszystkich przypadków finansowania utrzyma się poniżej tego progu. Choć zmiana ta powoduje zmniejszenie obciążenia administracyjnego beneficjentów, zwiększa ona także ryzyko niewykrycia błędów w terminie w przypadku dotacji poniżej tego progu.

6.21. W przypadku 33 zestawień poniesionych wydatków skontrolowanych na poziomie beneficjenta, w odniesieniu do których wydano poświadczenie, Trybunał porównał wyniki własnej kontroli z wydanym poświadczeniem. Trybunał wykrył błędy w 27 przypadkach, w których niezależny kontroler wydał opinię bez zastrzeżeń. W 14 przypadkach błędy miały znaczny wpływ finansowy (powyżej 2 %) lub dotyczyły metody wyliczania kosztów niezgodnej z przyjętymi zasadami. Tam, gdzie wpływ finansowy jest znaczny, dyrekcje w Komisji (z wyjątkiem DG ENTR) nie kontaktują się formalnie z kontrolerami zewnętrznymi i nie przekazują im informacji zwrotnej ani nie żądają wyjaśnień, jeśli nie ulega wątpliwości, że wydane poświadczenie jest niezetelne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.18. Komisja z zadowoleniem przyjmuje do wiadomości pozytywną ocenę postępów w zakresie płatności. Służby Komisji stale monitorują tę kwestię, szczególnie od czasu wydania przez Komisję w kwietniu 2009 r. komunikatu, w którym ustalono docelowe terminy przed ostatecznymi terminami podanymi w rozporządzeniu finansowym.

Płatności są realizowane tylko wtedy, gdy przedłożone przez beneficjentów zestawienia poniesionych wydatków są kompletne i umożliwiają Komisji dokonanie oceny zgodności z zasadami. W przeciwnym razie Komisja ma obowiązek wstrzymać płatności.

Komisja wycofuje decyzję o wstrzymaniu płatności każdorazowo po przekazaniu przez beneficjenta na wyraźne żądanie Komisji brakujących dokumentów lub informacji.

Przypadek zgłoszony przez Trybunał jest krańcowy i nie odzwierciedla zwykłej działalności Komisji.

6.20. W celu podniesienia atrakcyjności unijnych programów ramowych w dziedzinie badań naukowych w odniesieniu do 7. PR władza prawodawcza podjęła decyzję o zmniejszeniu obciążenia administracyjnego po stronie beneficjentów związanego z obowiązkiem przedkładania poświadczeń z kontroli.

Ponadto kwestię tę należy rozpatrywać w kontekście ogólnej strategii kontroli opracowanej dla 7. PR.

6.21. Realizowany jest formalny proces przekazywania informacji zwrotnej, tak aby skłonić beneficjentów objętych kontrolą, by zwracali kontrolerom poświadczającym uwagę na ustalenia z prowadzonej przez Komisję kontroli i odsyłali ich do powszechnie dostępnych źródeł na temat wymogów kwalifikowalności i ich wykładni.

⁽¹³⁾ Komisja może wstrzymać płatność, informując beneficjenta na piśmie, że sprawozdanie lub faktura/wniosek o płatność nie mogą zostać zatwierdzone, i podając powody takiej decyzji (np. niekompletne dokumenty poświadczające).

⁽¹⁴⁾ Łączna wartość odnosząca się do wszystkich poprzednich płatności na rzecz beneficjenta w ramach danego projektu, za który nie wystawiono poświadczenia.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.22. Podobnie jak wykazano w zeszłym roku, ten mechanizm kontrolny jest wciąż jedynie częściowo skuteczny.

Certyfikacja ex ante metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów w 7. PR

6.23. W ogólnych warunkach umowy o dotację w ramach 7. PR wprowadzono dwa rodzaje poświadczeń *ex ante* metodyki obliczania kosztów: poświadczenie średnich kosztów osobowych (CoMAv)⁽¹⁵⁾ oraz poświadczenie metodyki obliczania kosztów osobowych i pośrednich (CoM)⁽¹⁶⁾.

6.24. Poświadczenia te służą: (i) promocji stosowania przez beneficjentów prawidłowej metodyki przy obliczaniu kosztów osobowych i pośrednich; (ii) upewnieniu beneficjentów, że stosowana przez nich metodyka spełnia wymogi podane w umowie o dotację w ramach 7. PR; oraz (iii) zmniejszeniu obciążenia administracyjnego beneficjentów poprzez zniesienie obowiązku dostarczania poświadczeń okresowych zestawień poniesionych wydatków.

6.25. Na koniec grudnia 2010 r. tylko 16 z szacowanej populacji 500 beneficjentów uzyskało zgodę na CoM, a jedynie 36 z grupy liczącej szacunkowo 4 tys. beneficjentów otrzymało zgodę na CoMAv. Niskie wskaźniki uczestnictwa/akceptacji rozczarowują i podważają starania Komisji, by uprościć procedury.

⁽¹⁵⁾ Nieobowiązkowe dla beneficjenta, który zamierza zadeklarować średnie koszty osobowe w swoich zestawieniach poniesionych kosztów. W dniu 24 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła nowe kryteria stosowania średnich kosztów osobowych. Beneficjenci nie mają już obowiązku przedstawiać do zatwierdzenia poświadczenia średnich kosztów osobowych jako warunek wstępny uznania kwalifikowalności kosztów osobowych. Niemniej jednak poświadczenie średnich kosztów osobowych pozostaje opcją, dającą beneficjentom możliwość uprzedniego uzyskania zapewnienia zgodności stosowanej metodyki z zasadami 7. PR.

⁽¹⁶⁾ Nieobowiązkowe dla ograniczonej grupy beneficjentów korzystających z wielu dotacji i spełniających określone kryteria kwalifikowalności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.22. Choć poświadczenia z kontroli 6. PR nie pozwoliły uzyskać wstępnie zakładanego poziomu pewności, kontrola *ex ante* w sposób istotny przyczyniła się do obniżenia poziomów błędów w 6. PR w porównaniu z 5. PR.

W przypadku 7. PR podejście oparte na „uzgodnionych procedurach” powinno prowadzić do zmniejszenia liczby błędów występujących w interpretacji zasad kwalifikowalności.

Komisja opracowała strategię mającą zapewnić pełne zrozumienie przez kontrolerów poświadczających wymogów oraz przepisów dotyczących dotacji. Obejmuje ona w szczególności, oprócz podstawy prawnej, obszerne wskazówki i dokumenty wykonawcze.

6.25. Komisja przyznała, że kryteria uzyskania certyfikacji metodyki wyliczania kosztów są dla większości beneficjentów zbyt rygorystyczne⁽¹⁾.

Komisja wprowadziła znaczne uproszczenia, tak aby ułatwić wykorzystanie średnich kosztów osobowych w ramach ogólnych obowiązujących przepisów prawnych.

Niemniej jednak rozczarowujące doświadczenia związane z certyfikacją *ex ante* metodyki wyliczania kosztów zostaną wzięte pod uwagę przy opracowywaniu zasad, które będą miały zastosowanie w następnym okresie finansowania.

⁽¹⁾ COM(2010) 187 wersja ostateczna z dnia 29 kwietnia 2010 r. – O uproszczeniach w realizacji programów ramowych w zakresie badań naukowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.26. Prace Trybunału obejmowały przegląd procesu certyfikacji w Komisji. Nie odnotowano żadnych odstępstw. Mechanizmy kontrolne Komisji były stosowane zgodnie z założeniami.

6.27. Wnioski o certyfikację metodyki obejmują sprawozdanie na temat faktycznych ustaleń sporządzone przez niezależnego kontrolera na podstawie uzgodnionych procedur weryfikacji prawidłowości informacji przekazywanych przez beneficjentów. Sprawozdanie niezależnego kontrolera na temat faktycznych ustaleń powinno pozwolić Komisji na uzyskanie pewności, że beneficjent spełnia kryteria uzyskania certyfikacji. W przypadku dwóch beneficjentów skontrolowanych na miejscu Trybunał odnotował odstępstwa, które budzą wątpliwości co do stopnia, w jakim Komisja może polegać na tych sprawozdaniach ⁽¹⁷⁾.

6.28. Bardzo niskie wskaźniki akceptacji oraz fakt, że w sprawozdaniach dostarczonych przez niezależnego kontrolera zidentyfikowano uchybienia, wskazują, że procedura ta, chociaż dobra z założenia, ma ograniczoną skuteczność.

Przyjęta przez Komisję strategia kontroli ex post

6.29. Zasadniczym elementem stosowanego przez Komisję systemu kontroli mającego zagwarantować, że zadeklarowane koszty spełniają wymogi kwalifikowalności, jest program kontroli finansowych *ex post* u beneficjentów.

6.30. Strategia kontroli *ex post* opracowana dla 7. PR (2009–2016) obejmuje zasadniczo: (i) losowo wybrane kontrole, których celem jest ustalenie reprezentatywnego poziomu błędu dla całej populacji; oraz (ii) kontrole naprawcze, które mają obejmować obszary ryzyka ⁽¹⁸⁾. W okresie 2009–2010 wyraźnie wzrósł zakres wydatków objętych kontrolami *ex post* oraz wartość zidentyfikowanych kosztów niekwalifikowalnych (zob. **tabela 6.2**). Przyjęta przez Komisję strategia *ex post* została oceniona jako skuteczna, pomimo iż pożądana jest dalsza poprawa w zakresie poziomu błędu resztowego oraz stopnia zaufania do rzetelności prac kontrolerów zewnętrznych.

6.27. W jednym przypadku podanym przez Trybunał Komisja zajmuje się odnośną kwestią wspólnie z beneficjentem i podejmie stosowne działania. W drugim przypadku Komisja, przed zatwierdzeniem poświadczenia, otrzymała dodatkowe informacje pozwalające na uzyskanie pewności wykraczającej poza zwykłe poleganie na sprawozdaniach finansowych *pro forma*. W związku z tym podniesiona przez Trybunał kwestia ma charakter formalny i nie wpływa na wiarygodność procesu zatwierdzania metodyki obliczania kosztów.

⁽¹⁷⁾ Trybunał odnotował, że w jednym przypadku koszty osobowe i pośrednie obejmowały koszty niekwalifikowalne według kryteriów 7. PR lub że średnie koszty osobowe nie były w rzeczywistości obliczane zgodnie z metodyką przedstawioną przez beneficjenta. W innym przypadku zewnętrzny kontroler poświadczył, że procedury kontrolne zostały wykonane w związku z konkretną dotacją, gdy w rzeczywistości odnosiły się one do innej próby.

⁽¹⁸⁾ Na przykład na obszarze kontroli naprawczych DG INFSO opracowała kompleksowe, oparte na ocenie ryzyka metody kontroli, które opierają się na inteligentnym gromadzeniu danych, ocenie ryzyka i procedurach kontroli dla danego rodzaju ryzyka. W 2010 r. średni poziom błędu stwierdzony w wyniku kontroli DG INFSO opartych na ocenie ryzyka wyniósł 30 %.

Tabela 6.2 – Wdrożenie przyjętej przez Komisję strategii kontroli *ex post*

	2010		2009	
	6. PR	7. PR	6. PR	7. PR
Liczba kontroli	2 323	349	1 906	16
Wartość skontrolowanych kosztów zadeklarowanych (w mln EUR)	2 183	111	1 807	2
Wartość zidentyfikowanych kosztów niekwalifikowalnych (w mln EUR)	91	5	69	—
Środki Komisji do odzyskania (w mln EUR)	45	4	33	—

UWAGI TRYBUNAŁU

Poziomy błąd resztowego

6.31. Jako że dyrektorzy generalni wydają oświadczenia w odniesieniu do odrębnych części budżetu 7. PR, poszczególne służby w Komisji dobierają własną próbę i składają sprawozdanie na temat reprezentatywnego poziomu błędu. Reprezentatywny poziom błędu dla każdej dykcji stanowi podstawę obliczania poziomu błędu resztowego⁽¹⁹⁾, który jest ważnym elementem brany pod uwagę przy sporządzaniu oświadczenia rocznego.

6.32. Obliczenia poziomu błędu resztowego opierają się na założeniu, że wszystkie wykryte błędy, w tym również systemowe, zostaną skorygowane. Komisja nie upewnia się systematycznie, czy przedłożone ponownie zestawienia poniesionych wydatków zostały skorygowane, w związku z czym rzetelność poziomów błędu resztowego jest ograniczona (zob. przykład 6.1).

Korzystanie z prac kontrolerów zewnętrznych

6.33. Kontrole prowadzone są przez kontrolerów z Komisji lub zewnętrzne firmy audytorskie pod nadzorem Komisji. Według stanu na koniec 2010 r. spośród zakończonych kontroli 6. PR i 7. PR, za które odpowiadały DG RDT i DG INFSO, odpowiednio 73 % (921 z 1 267) i 76 % (431 z 568) było przeprowadzonych przez kontrolerów zewnętrznych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.31. Aby zapewnić odpowiednią podstawę do wydawanych przez dyrektorów generalnych oświadczeń o wiarygodności, Komisja opracowała wzór służący do obliczania poziomu błędu reprezentatywnego i resztowego, stosowany jednolicie przez służby Komisji i agencje wykonawcze.

Nie jest to jedyne działanie na rzecz oświadczeń o wiarygodności, aczkolwiek jedno z najważniejszych.

6.32. Obliczany przez Komisję poziom błędu resztowego jest wiarygodny. Opiera się on na kilku danych liczbowych wynikających z funkcjonującego systemu kontroli – głównie strategii kontroli – oraz wynikach ekstrapolacji.

W odniesieniu do kontroli ponownie przedłożonych zestawień poniesionych wydatków Komisja ustanowiła system, który obejmuje kontrole wiarygodności i kompletności, a w razie konieczności Komisja przeprowadza kontrole monitorujące w celu upewnienia się, że systematycznie występujące błędy są faktycznie korygowane przez beneficjentów. Konieczność realizowania kontroli monitorujących wyraźnie zmalała w związku z tym, iż procedury ekstrapolacji oparte na ryczałtowych stawkach procentowych zostały udostępnione (grudzień 2009 r.) i są stosowane na szeroką skalę przez wykonawców.

W perspektywie wieloletniej obecnie funkcjonujący system zapewnia więc wiarygodność poziomemu błędowi resztowego.

Funkcjonowanie systemu obrazuje przykład DG ds. Badań Naukowych i Innowacji, która do dnia 31 marca 2011 r. odzyskała 14,51 mln EUR.

⁽¹⁹⁾ Tzn. poziom błędów, które pozostają niewykryte i w rezultacie nieskorygowane.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.34. Poleganie na pracy innych kontrolerów jest przyjętą praktyką wśród kontrolerów. Opracowano powszechnie przyjęte międzynarodowe standardy kontroli, tak aby zapewnić wspólną interpretację ogólnych zasad. Komisja wprowadziła szereg procedur, które mają zapewnić rzetelność wyników kontroli zewnętrznych. Jeden z głównych rodzajów ryzyka polega na tym, że prace kontrolne prowadzone przez kontrolerów zewnętrznych nie będą wystarczające lub odpowiednie i dlatego nie zostaną wykryte błędy w zestawieniach poniesionych kosztów. Aby zminimalizować to ryzyko, zgodnie ze standardami należy wykonywać okresowe przeglądy jakości metod pracy oraz procedur kontroli, tak aby móc w pełni polegać na sprawozdaniach i ustaleniach z kontroli. Procedury Komisji nie regulują tego zagadnienia.

Systemy odzyskiwania środków i systemy korekt finansowych

6.35. W następstwie znacznych wysiłków podjętych przez Komisję w zakresie kontroli *ex post*, kwota środków do odzyskania wyraźnie wzrosła na koniec 2010 r. w stosunku do 2009 r. (zob. **tabela 6.2**). Trybunał zbadał podjęte przez Komisję działania następcze w związku z przypadkami wystąpienia kwantyfikowalnych błędów, omówionymi w DAS 2008 i 2009 oraz w związku z prowadzonymi przez Komisję kontrolami *ex post* i odnotował, że procedury Komisji są odpowiednie, by zapewnić odzyskiwanie niekwalifikowalnych kosztów.

6.36. Odnośnie do kar przewidzianych w umowie, jeśli stwierdzono, że beneficjent zadeklarował nieprawdziwe koszty, Komisja dopuszcza wcześniejsze rozwiązanie umowy lub odszkodowanie zryczałtowane. Trybunał odnotował, że Komisja na szerszą skalę zastosowała działania naprawcze i w 2010 r. nastąpił wyraźny wzrost kwot odszkodowania zryczałtowanego (z 223 tys. euro na koniec 2009 r. do 1 536 tys. euro na koniec 2010 r.).

Inne polityki wewnętrzne*Systemy opracowane na potrzeby programu „Uczenie się przez całe życie” – Erasmus*

6.37. Zakres obowiązków w obrębie środowiska kontroli programu jest następujący:

- kontrole podstawowe prowadzone przez agencje krajowe, w tym analiza sprawozdań końcowych, kontrole dokumentacji poświadczającej zestawienia poniesionych wydatków, kontrole na miejscu, kontrole *ex post* oraz kontrole systemów beneficjentów regularnie uczestniczących w programie, takich jak uczelnie wyższe. Agencje krajowe są zobowiązane przysyłać do Komisji i organów władz krajowych roczne sprawozdanie, które zawiera informacje na temat przeprowadzonych kontroli podstawowych,

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.34. Komisja ponosi pełną odpowiedzialność za planowanie i monitorowanie kontroli zleczanych na zewnątrz.

Kontrolerzy zewnętrzni są wybierani w drodze szczegółowej kontroli, która ma na celu sprawdzenie, czy stosują oni jednolite podejście kontrolne na skalę ogólnoeuropejską. Komisja udostępnia im podręcznik kontroli oraz dokumenty zawierające wskazówki, tak aby uspołnić ich podejście kontrolne oraz uniknąć problemów z jakością.

Kontrolerzy Komisji towarzyszą zewnętrznym firmom audytorskim w trakcie licznych wizyt kontrolnych. W ten sposób zapewniona jest współpraca w obszarach planowania, prowadzenia prac kontrolnych oraz sprawozdawczości, a tym samym możliwość monitorowania metod pracy oraz procedur kontroli stosowanych przez zewnętrzne firmy audytorskie.

W związku z tym Komisja nie uważa, by w tym przypadku właściwe było bezpośrednie stosowanie standardów kontroli w odniesieniu do kwestii polegania na pracy innych kontrolerów.

UWAGI TRYBUNAŁU

- 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 ⁽²⁰⁾,
- mechanizmy kontrolne stosowane przez Komisję, w szczególności ocena rocznych poświadczeń *ex post* i wizyty monitorujące działanie systemów, jak również kontrole finansowe i nadzorcze.

6.38. Trybunał przeprowadził kontrolę systemów 10 agencji krajowych i nadzorujących je organów krajowych odpowiedzialnych za program Erasmus. Ze środków programu Erasmus finansowana jest współpraca między uczelniami wyższymi w Europie, a zwłaszcza pomoc finansowa dla studentów w okresie studiów, trwającym od trzech do 12 miesięcy, w innym kraju uczestniczącym w programie. Student zwykle uzyskuje stypendium wynoszące od 250 do 500 euro miesięcznie w zależności od kraju. Program pomaga również profesorom i pracownikom firm, którzy chcą prowadzić wykłady za granicą przez krótki okres czasu oraz pracownikom uniwersyteckim pragnącym odbyć szkolenia. Dofinansowywane są też programy krótkich intensywnych studiów, które gromadzą studentów i wykładowców z uczelni wyższych z co najmniej trzech krajów uczestniczących w programie Erasmus. Skontrolowane systemy zostały ocenione jako częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości transakcji.

Kontrole podstawowe

6.39. Trybunał odnotował wysoki poziom zgodności z wymogami określonymi przez Komisję w jej przewodniku dla agencji krajowych. W ośmiu przypadkach mechanizm kontroli podstawowych nie został jednak w pełni wdrożony. W niektórych przypadkach brakowało dowodów na przeprowadzenie kontroli dokumentacji lub badanie objęło zbyt niską liczbę akt poszczególnych uczestników programu, którzy uzyskali dofinansowanie wyjazdu. W odniesieniu do innych kluczowych wymogów kontroli dotyczących systemów programu „Uczenie się przez całe życie”, stwierdzone uchybienia polegały na braku wykazów odstępstw lub na braku monitoringu prowadzonych wykazów, przyjęciu polityki skarbowej, która nie zapewniała deponowania środków na oprocentowanych rachunkach oraz przekazywaniu Komisji sprawozdań rocznych po terminie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.39. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Trybunał stwierdził w agencjach krajowych wysoki poziom zgodności z wydanym dla nich przewodnikiem, co potwierdza ocenę Komisji.

Komisja zgadza się, że kontrole podstawowe pozostają obszarem wymagającym uwagi, co znajduje swoje potwierdzenie w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2010 r. Komisja w dalszym ciągu będzie podkreślać znaczenie, jakie ma osiągnięcie ustalonych poziomów oraz dokumentowanie procesu.

⁽²⁰⁾ 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 kontrole podstawowe są skuteczne. Mogą one powierzyć przeprowadzenie kontroli wtórnych zewnętrznemu organowi kontrolnemu.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.40. Na poziomie uczelni wyższych Trybunał stwierdził, że systemy selekcji studentów chcących uczestniczyć w programie Erasmus działały częściowo w 22 na 27 przypadków. Zasadniczym problemem był brak przejrzystości procedury selekcji: kryteria selekcji nie zostały opublikowane, a proces oceny nie był odpowiednio udokumentowany. Na 15 z 30 uczelni wyższych, które zostały objęte kontrolą, zrealizowano nieprawidłowe płatności, na przykład, dla indywidualnych studentów za okresy dłuższe niż przewidywała umowa o stypendium, lub dokonano zwrotu kosztów niekwalifikowalnych.

Kontrole wtórne

6.41. W siedmiu z 10 organów krajowych kontrole wtórne zostały przeprowadzone w sposób zadowalający przez zewnętrzny organ kontroli lub przedstawicieli organów krajowych, którzy dokładnie zbadali zgodność wdrożonych systemów i kontroli podstawowych z wytycznymi Komisji. W pozostałych organach krajowych kontrole były nieodpowiednio udokumentowane lub brakowało dowodów na monitorowanie przez organ krajowy lub Komisję działań podejmowanych w związku z przedstawionymi uwagami.

6.42. Siedem z 10 rocznych poświadczeń *ex post* za 2009 r. zostało przesłanych do Komisji po terminie upływającym w dniu 30 kwietnia 2010 r.

Kontrole realizowane przez Komisję

6.43. Trybunał zbadał realizowane przez Komisję kontrole programu Erasmus, które stanowią część prowadzonego przez nią procesu oceny rocznych poświadczeń *ex post* za rok 2009 ⁽²¹⁾. W chwili przeprowadzania kontroli Trybunał uznał, że procedury stosowane w Komisji dawały ograniczoną pewność co do jakości zarządzania wydatkami i że tylko w niektórych przypadkach Komisja weryfikowała realność i jakość kontroli podstawowych i wtórnych.

6.44. Trybunał stwierdza, że od tego czasu zaszła poprawa w procedurach Komisji. W 2010 r. ocena Komisji opierała się na przeglądzie dokumentacyjnym systemów, kontrolach w ośmiu państwach członkowskich oraz prowadzonych na miejscu finansowych kontrolach *ex post* 15 umów zawartych z agencjami krajowymi. Dokonane przez Komisję kontrole systemów obejmowały badanie faktycznego przeprowadzenia i jakości zarówno kontroli podstawowych, jak i wtórnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.40. W odniesieniu do procedur selekcji studentów na poziomie uczelni wyższych Komisja podkreśla, iż zważywszy na masowy charakter programu, formalne wymogi muszą być oparte o zasadę proporcjonalności oraz należyte uwzględnienie zapotrzebowania. Mając na uwadze, iż do Komisji nie wpłynęły żadne skargi od studentów dotyczące procedury selekcji prowadzonej na ich uczelniach wyższych, Komisja stwierdza, że zasadniczo system ten działa prawidłowo.

Jeśli chodzi o czas trwania pobytu studentów na studiach lub praktykach, Komisja zaznacza, że objaśniła już metodę jego obliczania w przewodniku dla agencji krajowych na rok 2011 w następstwie uwag zgłoszonych przez Trybunał w czasie kontroli do celów poświadczenia wiarygodności („DAS”) za rok budżetowy 2009.

6.41. Każdego roku Komisja organizuje działania (seminaria, aktualizacje wytycznych itp.), aby umożliwić organom krajowym lepsze zrozumienie procesu kontroli wtórnych. Kontrola do celów DAS 2010 wykazała poprawę w stosunku do wyników kontroli do celów DAS 2008. Komisja będzie kontynuować działania wspierające.

⁽²¹⁾ Rozdział 9, pkt 9.22–9.24.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.45. Każdego roku Komisja sporządza listę zastrzeżeń, w związku z którymi organy krajowe i agencje krajowe powinny podjąć działania naprawcze. Chociaż utrzymuje się ogólnie wysoka liczba nierozstrzygniętych uwag: w 2010 r. 28 w przypadku organów krajowych (w porównaniu z 29 w 2009 r.) oraz 114 w przypadku agencji krajowych (146 w 2009 r.), zmalała waga zastrzeżeń ⁽²²⁾.

WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

6.46. Wyniki przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji przedstawiono w **załączniku 6.3**. Główne uwagi Trybunału zostały szczegółowo opisane poniżej.

6.47. W przypadku DG INFSO Trybunał odnotował, że choć wykryty całkowity poziom błędów oraz poziomy błąd resztowego w zestawieniach poniesionych wydatków w związku z dotacjami 6. PR wyniosły odpowiednio 3,94 % i 2,2 %, wycofano zastrzeżenie co do poprawności zestawień poniesionych wydatków w ramach 6. PR. W opinii Trybunału należało podtrzymać zastrzeżenie, zważywszy na brak przekonujących dowodów na to, że wszystkie wykryte błędy zostały skorygowane (zob. pkt 6.32).

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.45. W odniesieniu do liczby i wagi zastrzeżeń, w związku z którymi organy krajowe i agencje krajowe mają podjąć działania naprawcze, Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że nastąpiła poprawa w tym zakresie w 2010 r. w stosunku do 2009 r., w szczególności na poziomie agencji krajowych.

6.47. Zgodnie z obecnie obowiązującymi w Komisji ramowymi zasadami rozliczalności ostateczna decyzja, czy wnieść zastrzeżenie czy nie, należy do intendenta delegowanego. Jest to więc opinia kierownictwa, wydawana na podstawie dokonanej przez intendenta delegowanego oceny ryzyka, przy uwzględnieniu informacji na temat prawdopodobnego rozwoju wydarzeń, dostępnych w chwili podejmowania decyzji.

W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2010 r. dyrektor generalny DG INFSO przedstawił Komisji w sposób szczegółowy i przejrzysty powody wycofania zastrzeżenia co do poprawności zestawień poniesionych wydatków w ramach 6. PR (wyniosła ona 2,2 % na koniec 2010 r.). Decyzja ta została podjęta na podstawie dogłębnej analizy wszystkich dodatkowych elementów dostępnych w tym czasie oraz na symulacji, jak kształtuje się zakładany poziom błędów resztowego, przy uwzględnieniu pozostałych będących w toku kontroli 6. PR oraz bieżącej ekstrapolacji. Według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. aktualizacja symulacji na podstawie ostatnich danych potwierdziła, że poziom błędów resztowego, zgodnie z oczekiwaniami, obniżył się do poziomu 2,1 %. Jak wcześniej prognozowano, do końca roku poziom ten powinien spaść poniżej 2 %. Ponadto w przypadku uwzględnienia rzeczywistego wpływu finansowego ustaleń kontroli (błędy, które wymagają podjęcia finansowych działań następczych) poziom błędów resztowego wynosi 1,6 %, czyli znacznie poniżej poziomu istotności równego 2 %. Jak już podkreślono w odpowiedzi Komisji na uwagi zawarte w pkt 6.32, obliczenia poziomu błędów resztowego przez Komisję są wiarygodne. Wiarygodność danych leżących u podstaw tych obliczeń została zweryfikowana na podstawie znaczącej liczby kontroli monitorujących. W świetle powyższego nie było zatem konieczne, by DG INFSO podtrzymała zastrzeżenie dotyczące wydatków w ramach 6. PR.

⁽²²⁾ W przypadku organów krajowych 13 zastrzeżeń zostało sklasyfikowanych jako bardzo istotne, 14 jako istotne, natomiast w 2009 r. trzy jako mające krytyczne znaczenie, 15 jako bardzo istotne i trzy jako istotne. W przypadku agencji krajowych liczby te przedstawiają się następująco: w 2010 r. jedno zastrzeżenie zostało sklasyfikowane jako mające krytyczne znaczenie, 44 jako bardzo istotne i 66 jako istotne, a w 2009 r. 75 jako bardzo istotne i 35 jako istotne.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

6.48. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony dnia 31 grudnia 2010 r. w grupie polityk „Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne” nie wystąpił istotny poziom błędu⁽²³⁾. Niemniej jednak w płatnościach pośrednich i końcowych związanych z programami ramowymi w dziedzinie badań naukowych występował istotny poziom błędu.

6.49. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne” są częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości płatności.

Zalecenia

6.50. W **załączniku 6.4** przedstawiono wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu postępów Komisji w zakresie realizacji zaleceń sformułowanych w poprzednich sprawozdaniach rocznych (za 2008 r. i 2009 r.).

6.51. W następstwie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków dotyczących 2010 r. Trybunał zaleca, by Komisja:

- w obszarze programów ramowych w dziedzinie badań naukowych: (i) korzystała z wniosków płynących z dobrej praktyki, którą stanowi stosowana przez DG INFSO metoda kontroli *ex post* oparta na ocenie ryzyka, tak by dalej doskonalić prowadzone w Komisji kontrole *ex ante* w celu zidentyfikowania płatności charakteryzujących się względnie wysokim ryzykiem; oraz (ii) w celu dalszego zwiększania rzetelności poświadczeń z kontroli zintensyfikowała działania zmierzające do podniesienia wśród niezależnych kontrolerów świadomości zasad kwalifikowalności wydatków, szczególnie poprzez czynne informowanie kontrolerów o przypadkach niezidentyfikowania kosztów niekwalifikowalnych,
- w obszarze programu „Uczenie się przez całe życie” nadal kładła nacisk na wdrażanie kontroli podstawowych. Należy zwracać szczególną uwagę na to, czy agencje krajowe kontrolują przynajmniej minimalną liczbę akt wymaganą przez Komisję oraz czy wszystkie te kontrole są odpowiednio udokumentowane.

6.48. Komisja odnotowuje, iż w płatnościach w 2010 r. w grupie polityk „Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne” nie wystąpił istotny poziom błędu.

Komisja stale usprawnia działanie swojego wieloletniego systemu kontroli, tak aby zredukować liczbę błędów występujących w płatnościach okresowych i końcowych.

6.51.

- Komisja zgadza się z zaleceniami i opracowuje szereg ewentualnych usprawnień swoich procesów, zarówno w zakresie 7. PR, jak i przyszłych wspólnych ram strategicznych dotyczących finansowania przez UE badań naukowych i innowacji.
- Komisja zgadza się, że kontrole podstawowe pozostają obszarem wymagającym uwagi, co potwierdza roczne sprawozdanie z działalności za 2010 r. W związku z tym Komisja będzie w dalszym ciągu podkreślać, jak ważne jest osiąganie ustalonych poziomów oraz dokumentowanie procesu przez agencje krajowe oraz przypominać władzom krajowym o obowiązku prowadzenia nadzoru w tym obszarze.

⁽²³⁾ Zob. pkt 6.12 i 6.13.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WYNIKI KONTROLI FUNDUSZU GWARANCYJNEGO DLA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

6.52. Celem Funduszu Gwarancyjnego dla Działań Zewnętrznych ⁽²⁴⁾ (Fundusz Gwarancyjny) jest pokrycie należności wierzycieli Unii ⁽²⁵⁾ w razie niewywiązania się przez beneficjenta ze zobowiązań kredytowych, a także zapobieganie wysuwaniu bezpośrednich roszczeń wobec budżetu Unii. Za zarządzanie Funduszem Gwarancyjnym od strony administracyjnej odpowiedzialna jest Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN), podczas gdy Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) odpowiada za zarządzanie środkami pieniężnymi.

6.53. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. łączne środki Funduszu Gwarancyjnego wyniosły 1 347 mln euro w porównaniu z 1 240 mln euro na dzień 31 grudnia 2009 r. W badanym roku nie odnotowano wezwań do zapłaty z tytułu gwarancji udzielonych z tego Funduszu Gwarancyjnego.

6.54. Do oceny rocznej rentowności Funduszu Gwarancyjnego EBI i Komisja wykorzystują wskaźnik referencyjny. Stopa zwrotu z portfela Funduszu Gwarancyjnego w 2010 r. wyniosła 1,06 % w porównaniu ze stopą odniesienia równą 1,19 %.

6.55. Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu powierzono zarządzanie portfelem inwestycyjnym Funduszu Gwarancyjnego w imieniu UE ⁽²⁶⁾. By uniknąć wymuszonej sprzedaży emitowanych przez państwa członkowskie papierów wartościowych o obniżonym ratingu w czerwcu 2010 r., Komisja wprowadziła z mocą wsteczną nowy przepis, na mocy którego portfel Funduszu może obejmować takie inwestycje.

6.54. Przy aktualnych warunkach rynkowych charakteryzujących się znaczną niestabilnością mogą wystąpić krótkoterminowe odchylenia od stopy odniesienia. Niemniej jednak za pierwsze dziesięć miesięcy 2010 r. portfel wypracował dodatnią stopę zwrotu ponad stopę wolną od ryzyka, natomiast odnotowana na koniec 2010 r. nieznacznie ujemna wartość po rozdzieleniu okresów rozliczeniowych (w stosunku do stopy odniesienia), będąca efektem osiągnięcia w listopadzie i grudniu wyników poniżej zakładanego poziomu, została odzyskana już w styczniu 2011 r.

6.55. Decyzja ta została sformalizowana w dodatkowym porozumieniu nr 4, podpisanym w dniu 9 listopada 2010 r. z chwilą zakończenia instytucjonalnych procedur koniecznych do jego podpisania.

⁽²⁴⁾ 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).

⁽²⁵⁾ Głównie EBI, ale również pożyczki zewnętrzne Euratomu oraz pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej WE dla państw trzecich.

⁽²⁶⁾ Art. 6 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2728/94 stanowi, że EBI otrzymuje roczną prowizję manipulacyjną za świadczone usługi.

ZAŁĄCZNIK 6.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH I INNYCH POLITYK WEWNĘTRZNYCH ⁽¹⁾

2010					2009	2008	2007
6. PR	7. PR	Uczenie się przez całe życie	Inne	Ogółem			

LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY

Łączna liczba transakcji (z czego):	28	69	12	41	150	351	361	348
Zaliczki	4	32	12	29	77	125	237	159
Płatności okresowe/końcowe	24	37	0	12	73	226	124	189

WYNIKI BADANIA ⁽²⁾ ⁽³⁾

Odsetek zbadanych transakcji, w których:

nie wystąpiły błędy	29 %	(8)	54 %	(37)	100 %	(12)	85 %	(35)	61 %	(92)	72 %	86 %	68 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	71 %	(20)	46 %	(32)	0 %	(0)	15 %	(6)	39 %	(58)	28 %	14 %	32 %

Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy

Analiza według rodzaju wydatków

Zaliczki	5 %	(1)	9 %	(3)	0 %	(0)	50 %	(3)	12 %	(7)	9 %	19 %	17 %
Płatności okresowe/końcowe	95 %	(19)	91 %	(29)	0 %	(0)	50 %	(3)	88 %	(51)	91 %	81 %	83 %

Analiza według rodzaju błędów

Błędy niekwantyfikowalne:	15 %	(3)	37 %	(12)	0 %	(0)	67 %	(4)	33 %	(19)	35 %	34 %	41 %
Błędy kwantyfikowalne:	85 %	(17)	63 %	(20)	0 %	(0)	33 %	(2)	67 %	(39)	65 %	66 %	59 %
Błędy kwalifikowalności	100 %	(17)	95 %	(19)	0 %	(0)	100 %	(2)	97 %	(38)	55 %	65 %	80 %
Błędy wystąpienia	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	6 %	3 %	2 %
Błędy dokładności	0 %	(0)	5 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	3 %	(1)	39 %	32 %	18 %

SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH

Najbardziej prawdopodobny poziom błędów:

1,4 %

Najniższy poziom błędów

0,6 %

Najwyższy poziom błędów

2,1 %

⁽¹⁾ W odniesieniu do 2010 r. nowa grupa polityk „Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne” obejmuje grupy/obszary polityk, które w rocznym sprawozdaniu za rok budżetowy 2009 wchodziły w zakres innych ocen szczegółowych. Szczegółowe informacje przedstawiono w rozdziale 1, pkt 12.

⁽²⁾ Aby poprawić wgląd w obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.

⁽³⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

ZAŁĄCZNIK 6.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH I INNYCH POLITYK WEWNĘTRZNYCH

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System	Kontrole <i>ex ante</i> dokumentacji	Certyfikacja kontroli	Certyfikacja <i>ex ante</i>	Finansowe kontrole <i>ex post</i>	Odzyskiwanie środków i korekty finansowe	Ogólna ocena
Programy ramowe w dziedzinie badań naukowych	Częściowo skuteczny	Częściowo skuteczny	Częściowo skuteczny	Skuteczny	Skuteczny	Częściowo skuteczne

System	Kontrole wtórne	Kontrole podstawowe	Kontrole prowadzone przez Komisję	System monitorowania w Komisji	Ogólna ocena
Uczenie się przez całe życie	Częściowo skuteczny	Częściowo skuteczny	Skuteczny	Skuteczny	Częściowo skuteczne

Szczegółowa ocena programu „Uczenie się przez całe życie” w podziale na państwa członkowskie i rodzaj kontroli

Państwo członkowskie	DAS 2010			DAS 2008
	Kontrole wtórne	Kontrole podstawowe	Ogólna ocena	Ogólna ocena
Belgia (EPOS ⁽¹⁾)	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne
Polska (FRSE ⁽²⁾)	Częściowo skuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne
Niemcy (DAAD ⁽³⁾)	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne
Hiszpania (OAPEE ⁽⁴⁾)	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne
Zjednoczone Królestwo (British Council)	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	nd.
Francja (2e2f ⁽⁵⁾)	Częściowo skuteczne	Skuteczne	Częściowo skuteczne	nd.
Niderlandy (Nuffic ⁽⁶⁾)	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	nd.
Grecja (IKY ⁽⁷⁾)	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	nd.
Austria (OEAD ⁽⁸⁾)	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	nd.
Szwecja (Internationella programkontoret)	Skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	nd.

Ogólna ocena	2010	2009	2008	2007
	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne

⁽¹⁾ Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking – Agentschap.

⁽²⁾ Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji.

⁽³⁾ Nationale Agentur für EU Hochschulzusammenarbeit Deutscher Akademischer Austauschdienst e. V.

⁽⁴⁾ Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos.

⁽⁵⁾ Agence Europe Education Formation France.

⁽⁶⁾ Nederlands Nationaal Agentschap voor het Leven Lang Leren programma.

⁽⁷⁾ Greek State Scholarship's Foundation I.K.Y.

⁽⁸⁾ Österreichische Austauschdienst – GmbH.

ZAŁĄCZNIK 6.3

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH I INNYCH
POLITYK WEWNĘTRZNYCH

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności	
				2010	2009
RTD	z zastrzeżeniem	Zastrzeżenie dotyczy poziomu błędu resztowego w odniesieniu do poprawności zestawień poniesionych wydatków związanych z dotacjami 6. PR.	Choć w 2010 r. wykryty łączny poziom błędu oraz poziom błędu resztowego w zestawieniach poniesionych wydatków związanych z dotacjami 6. PR wyniosły odpowiednio 3,94 % i 2,2 %, wycofano zastrzeżenie dotyczące poprawności zestawień poniesionych wydatków w ramach 6. PR.	A	A
INFSO	bez zastrzeżeń	—		B	A
ENTR	z zastrzeżeniem	(i) Zastrzeżenie dotyczy poziomu błędu resztowego w odniesieniu do poprawności zestawień poniesionych wydatków w ramach dotacji 6. PR. (ii) Zastrzeżenie dotyczy rzetelności sprawozdawczości finansowej Europejskiej Agencji Kosmicznej.		A	A
EAC	z zastrzeżeniem	Zbyt wysoki poziom błędu w ramach scentralizowanego zarządzania bezpośredniego z powodu braku dokumentów poświadczających zestawienia poniesionych wydatków, głównie w odniesieniu do projektów z poprzedniej edycji programów (utrzymane zastrzeżenie z 2009 r.).		A	A
ERCEA	bez zastrzeżeń	—		A	nd.
REA	bez zastrzeżeń	—		A	

(*) 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 pod względem prawidłowości.

B: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

C: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności nie zawierają rzetelnej oceny zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI ZALECENIAMI W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH I INNYCH POLITYK WEWNĘTRZNYCH

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2009	Komisja powinna poprawić znajomość zasad kwalifikowalności wśród kontrolerów poświadczających, aby zwiększyć wiarygodność poświadczeń z kontroli, które oni wydają (pkt 8.32).	Wewnętrzna złożoność kryteriów kwalifikowalności rzutu na pracę kontrolerów zewnętrznych, którym beneficjenci zlecieli wystawienie poświadczeń z kontroli. Komisja uważa, że w przypadku 7. PR wprowadzenie „uzgodnionych” procedur podniesie wśród kontrolerów poświadczających znajomość zasad kwalifikowalności wydatków i tym samym poprawi wiarygodność poświadczeń z kontroli. Wymaga to jeszcze potwierdzenia. Z wyjątkiem DG ENTR Komisja nie kontaktuje się formalnie z kontrolerami zewnętrznymi ani nie przekazuje im informacji zwrotnej w przypadku udowodnienia w wyniku kontroli dokonanych przez Trybunał lub Komisję, że wydane poświadczenie było nierzetelne. Stanowiłoby to skuteczny sposób na poprawę wśród kontrolerów poświadczających znajomości kwestii związanych z kwalifikowalnością wydatków, które kontrolerzy mogliby przeoczyć.	Komisja monitoruje wiarygodność poświadczeń z kontroli. Na tym etapie jest jednakże za wcześnie, by stwierdzić, czy nastąpił wyraźny spadek liczby błędów. Komisja zatwierdziła niedawno decyzję w sprawie uproszczenia procesu akceptacji metodyk wyliczania średnich kosztów w przypadku zestawień poniesionych kosztów osobowych. Oczekuje się, że decyzja ta w sposób istotny przyczyni się do uproszczenia oraz usprawnienia procesu zarządzania programami w dziedzinie badań naukowych. Realizowany jest formalny proces przekazywania informacji zwrotnej, tak aby skłonić beneficjentów objętych kontrolą, by zwracali kontrolerom poświadczającym uwagę na ustalenia z prowadzonej przez Komisję kontroli oraz odsyłali ich do powszechnie dostępnych źródeł na temat wymogów kwalifikowalności i ich wykładni.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedzi Komisji.
	Trybunał zaleca, aby Komisja nadal prowadziła działania zmierzające do usprawnienia kontroli zamykania programów, tak by można było uzyskać pewność, że błędy są wykrywane i korygowane oraz że udaje się zapobiegać ponownemu pojawianiu się błędów wykrytych w przeszłości (pkt 7.20).	Komisja podjęła wysiłki w tym zakresie, przede wszystkim inicjując program „Uczenie się przez całe życie” na okres 2007–2013. Wykryte przez Trybunał błędy za 2009 r. dotyczą programu Socrates II, który poprzedził program „Uczenie się przez całe życie”. Komisja monitorowała wszystkie kwantyfikowalne błędy oraz odzyskała niekwalifikowalne kwoty.	Komisja z zadowoleniem przyjmuje postępy odnotowane przez Trybunał.	
2008	Komisja powinna zapewnić ściśle stosowanie mechanizmów kontrolnych, w szczególności poprzez nakładanie kar w stosownych przypadkach oraz odzyskiwanie środków lub dokonywanie korekt w przypadku nienależnego zwrotu zadeklarowanych wydatków (pkt 7.42).	Komisja podjęła znaczne wysiłki w tym zakresie. Między innymi zwiększyła wymiar kontroli ex post, które są kluczowym elementem strategii kontroli oraz wystawiała zlecenia windykacji lub potrącała od przyszłych płatności zawyżone kwoty, które zostały wypłacone beneficjentom. W 2010 r. Trybunał odnotował wyraźny wzrost kwoty odszkodowań zryczałtowanych należnych Komisji w wyniku deklarowania przez beneficjentów zawyżonych kosztów.	Komisja w dalszym ciągu czyni starania zmierzające do wdrożenia wyników kontroli, takie jak odzyskiwanie zawyżonych kwot, nakładanie kar umownych, prowadzenie stałego monitoringu poczynionych w tym obszarze postępów. Ponadto Komisja, postępując zgodnie z zaleceniami Trybunału, konsekwentnie nakłada kary umowne we wszystkich przypadkach, w których zadeklarowane zawyżone kwoty skutkowały wniesieniem nieuzasadnionych wkładów finansowych.	

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2008	Komisja powinna ściślej nadzorować procedurę rocznego poświadczenia <i>ex post</i> i bezpośrednią weryfikację odpowiedniego i pełnego stosowania opisanych mechanizmów kontrolnych (pkt 9.34).	Komisja zasadniczo podjęła wysiłki w tym zakresie. Choć zmalała liczba kontroli systemów na miejscu oraz wizyt monitorujących, nastąpił wyraźny wzrost liczby kontroli finansowych. W 2010 r. DG EAC przeprowadziła kontrole systemów w 8 państwach (11 w 2009 r.) oraz finansowe kontrole na miejscu <i>ex post</i> 15 umów zawartych z agencjami krajowymi (5 kontroli finansowych w 2009 r.). Ponadto w 2010 r. przeprowadziła 47 wizyt monitorujących (58 w 2009 r.).	<i>Komisja z zadowoleniem przyjmuje postępy odnotowane przez Trybunał.</i>	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedzi Komisji.

ROZDZIAŁ 7

Wydatki administracyjne i inne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	7.1–7.8
Szczegółowa charakterystyka grupy polityk	7.4–7.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.6–7.8
Prawidłowość transakcji	7.9
Skuteczność systemów	7.10
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	7.11
Uwagi dotyczące poszczególnych instytucji i organów	7.12–7.32
Parlament	7.13–7.18
Rada Europejska i Rada	7.19–7.20
Komisja	7.21–7.22
Trybunał Sprawiedliwości	7.23
Trybunał Obrachunkowy	7.24
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	7.25–7.27
Komitet Regionów	7.28–7.30
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	7.31
Europejski Inspektor Ochrony Danych	7.32
Wnioski i zalecenia	7.33–7.36
Wnioski	7.33–7.34
Zalecenia	7.35–7.36

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę wydatków administracyjnych i innych instytucji i organów Unii Europejskiej. Najważniejsze informacje dotyczące instytucji i organów objętych kontrolą oraz wydatków w 2010 r. przedstawiono w **tabeli 7.1**.

Tabela 7.1 – Wydatki administracyjne i inne instytucji i organów – najważniejsze informacje

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Grupa polityk	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
Sekcje I, II i IV–IX. Dla sekcji III, rozdział I wszystkich tytułów oraz tytuły 14, 24–27 i 29	Wydatki administracyjne i inne	Parlament Europejski	1 509	Bezpośrednie scentralizowane
		Rada Europejska i Rada	620	Bezpośrednie scentralizowane
		Komisja	6 407	Bezpośrednie scentralizowane
		Trybunał Sprawiedliwości	323	Bezpośrednie scentralizowane
		Trybunał Obrachunkowy	182	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	121	Bezpośrednie scentralizowane
		Komitet Regionów	89	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	8	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Inspektor Ochrony Danych	5	Bezpośrednie scentralizowane
Wydatki administracyjne ogółem			9 264	
Wydatki operacyjne ogółem				
Płatności za rok ogółem			9 264	
Zobowiązania za rok ogółem			9 428	

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2010.

7.2. Niniejszy rozdział dotyczy również wydatków ujętych w budżecie ogólnym jako wydatki operacyjne, mimo iż ich celem jest w większości przypadków funkcjonowanie administracji Komisji, a nie realizacja polityki. Wydatki te obejmują następujące tytuły budżetu ogólnego: tytuł 14 („Podatki i unia celna”), tytuł 24 („Zwalczanie nadużyć finansowych”), tytuł 25 („Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne”), tytuł 26 („Administracja Komisji”), tytuł 27 („Budżet”) oraz tytuł 29 („Statystyka”).

7.3. Trybunał przygotowuje osobne sprawozdania na temat agencji i agencji wykonawczych UE oraz Szkół Europejskich⁽¹⁾. Mandat Trybunału nie obejmuje kontroli finansowej Europejskiego Banku Centralnego.

⁽¹⁾ Specjalne sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące Szkół Europejskich jest przekazywane Zarządowi Szkół oraz Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

Szczegółowa charakterystyka grupy polityk

7.4. Wydatki administracyjne i inne obejmują głównie wydatki na zasoby kadrowe (wynagrodzenia, świadczenia oraz emerytury i renty), które stanowią 63 % łącznych wydatków administracyjnych i innych oraz wydatki na budynki, wyposażenie, energię, komunikację i technologię informacyjną.

7.5. Podstawowe zagrożenia w grupie polityk „Wydatki administracyjne i inne” związane są z nieprzestrzeganiem przepisów w zakresie zamówień publicznych, realizacją umów, procedurami rekrutacji pracowników oraz obliczaniem wysokości wynagrodzeń i świadczeń.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

7.6. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli wydatków administracyjnych i innych należy odnotować następujące kwestie:

- w ramach kontroli badaniu poddano próbę 58 transakcji, w tym cztery zaliczki i 54 płatności końcowe,
- ocena systemów obejmowała zgodność stosowanych przez poszczególne instytucje systemów nadzoru i kontroli ⁽²⁾ z wymogami rozporządzenia finansowego,
- przegląd oświadczeń kierownictwa Komisji obejmował roczne sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych i biur Komisji odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne.

7.7. Trybunał zbadał także następujące wybrane kwestie we wszystkich instytucjach i organach:

- a) obliczenie wysokości i wypłata wynagrodzeń, świadczeń, emerytur oraz wydatków na podróże służbowe;
- b) procedury rekrutacji urzędników, pracowników zatrudnionych na czas określony i pracowników kontraktowych;
- c) zamówienia publiczne.

7.8. Trybunał Obrachunkowy jest kontrolowany przez zewnętrzną firmę audytorską ⁽³⁾, która sporządziła sprawozdanie z kontroli sprawozdania finansowego za rok budżetowy, który rozpoczął się dnia 1 stycznia 2010 r. i zakończył dnia 31 grudnia 2010 r., oraz sprawozdanie poświadczające dotyczące prawidłowości wykorzystania zasobów Trybunału oraz procedur kontroli obowiązujących w roku budżetowym rozpoczynającym się dnia 1 stycznia 2010 r. i kończącym się dnia 31 grudnia 2010 r. (zob. pkt 7.24).

⁽²⁾ Kontrole *ex ante* i *ex post*, funkcja audytu wewnętrznego, rejestracja wyjątków oraz standardy kontroli wewnętrznej.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, sp. z o.o., biegli rewidenci.

UWAGI TRYBUNAŁU

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

7.9. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 7.1**. Badanie przez Trybunał próby transakcji wykazało, że w 7 % skontrolowanych 58 płatności wystąpiły błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędów wynosi 0,4 %.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

7.10. Zestawienie wyników badania systemów przedstawiono w **załączniku 7.2**. Trybunał stwierdził, że systemy ⁽⁴⁾ były skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości transakcji w stosunku do przepisów rozporządzenia finansowego (zob. pkt 7.6).

WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

7.11. Wyniki przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji przedstawiono w **załączniku 7.3**.

UWAGI DOTYCZĄCE POSZCZEGÓLNYCH INSTYTUCJI I ORGANÓW

7.12. Poniższe uwagi szczegółowe, ujęte w podziale na instytucje lub organy Unii Europejskiej, nie podważają ocen przedstawionych w pkt 7.9 i 7.10. Chociaż nie są one istotne z punktu widzenia ogółu wydatków administracyjnych, mają jednak znaczenie w kontekście poszczególnych instytucji lub organów.

Parlament**Zarządzanie systemem dofinansowania dla grup odwiedzających**

7.13. Przepisy dotyczące przyjmowania grup odwiedzających, obowiązujące od dnia 16 grudnia 2002 r., stanowią, że grupy takie mogą otrzymać dofinansowanie kosztów podróży. Kwota jest obliczana na podstawie liczby uczestników oraz najkrótszej przebytej trasy w obie strony z uwzględnieniem standardowego kosztu indywidualnej podróży samochodem prywatnym. Kwota ta nie powinna przekroczyć rzeczywistego kosztu podróży. Obowiązujące procedury nie wymagają od grup dostarczenia dowodów potwierdzających rzeczywiste poniesione koszty podróży, co powoduje ryzyko wypłacenia zawyżonych kwot zwrotów, gdyż większość grup korzysta z tańszego transportu zbiorowego, a nie z indywidualnych środków transportu.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

7.13. Kontrolowanie faktycznych kosztów podróży byłoby skomplikowane, czasochłonne i wiązałoby się z zaangażowaniem znacznej liczby dodatkowych pracowników w odnośnym dziale, co Parlament uważa za działanie niewspółmierne do ryzyka nadmiernych płatności. Ponadto przed otrzymaniem dofinansowania przedstawiciel grupy musi podpisać następujące oświadczenie: „Dofinansowanie wypłacone przez Parlament Europejski nie jest wyższe niż rzeczywista wysokość kosztów podróży, pomniejszonych o kwotę innych otrzymanych dotacji. Niniejszym zobowiązuję się do podania wysokości innych otrzymanych dotacji”.

Parlament przeanalizuje, jaki rodzaj kontroli może być właściwy, tak aby umożliwić uzyskanie wystarczającej pewności i nie stworzyć nadmiernego obciążenia administracyjnego. Parlament zbada również, czy istnieje konieczność wprowadzania obowiązku przechowywania przez przedstawicieli grup – przez uprzednio określony okres – dokumentów będących potwierdzeniem kosztów podróży.

⁽⁴⁾ Systemy są ujęte jako całość we wszystkich instytucjach i organach, o których mowa w pkt 7.1.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.14. Ponadto praktyka umożliwiająca wypłatę zwrotu wyznaczonemu przedstawicielowi grupy w gotówce, a nie przelewem bankowym, ogranicza możliwość zastosowania do tych transakcji procedur kontroli wewnętrznej. Płatności w łącznej wysokości 55 236 euro zostały dokonane w gotówce w czterech przypadkach z sześciu poddanych kontroli, a płatności w gotówce stanowiły 78 % łącznych płatności dokonanych na rzecz grup odwiedzających w 2010 r.

Zatrudnianie pracowników kontraktowych

7.15. Badanie procedur rekrutacji pracowników kontraktowych wykazało, że w czterech z pięciu przypadków poddanych kontroli w aktach brakowało dokumentacji dotyczącej badania kandydatury, przebiegu rozmowy kwalifikacyjnej i podjęcia decyzji o wybraniu danego kandydata. Dobra praktyka wymaga zapewnienia pełnej dokumentacji na potrzeby kontroli wewnętrznej.

Zamówienia publiczne

7.16. W pięciu z 20 procedur zamówień publicznych kontrola wykazała błędy i niespójności w określeniu i stosowaniu kryteriów udzielania zamówienia oraz w analizie dokumentacji przetargowej. W przypadkach tych stwierdzono także uchybienia w zakresie: opracowywania warunków umownych, wykonywania przez urzędników zatwierdzających i komisje oceniające ich obowiązków, formalnego przekazania oferentom wyników postępowania. Te same uchybienia odnotowano w mniejszym stopniu w dziewięciu innych przypadkach.

Organizacja i funkcjonowanie grup politycznych

7.17. Art. 2.1.1 i 2.5.3 przepisów wewnętrznych Parlamentu dotyczących wykonania budżetu, którym zarządzają grupy polityczne, przyjętych przez Prezydium w dniu 30 czerwca 2003 r., stanowią, że w roku wyborów do Parlamentu Europejskiego (tak jak w przypadku 2009 r.) obowiązują dwa odrębne okresy budżetowe i finansowe. Art. 2.1.6 tych przepisów stanowi, że wszelkie niewykorzystane środki przekraczające 50 % środków otrzymanych z budżetu Parlamentu na każdy okres należy zwrócić Parlamentowi. Zasada ta nie została zastosowana, a 2 355 955 euro powinno było zostać odliczone od środków wypłaconych przez Parlament grupom politycznym w 2010 r.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

7.14. W swojej rezolucji z dnia 10 maja 2011 r. dołączonej do decyzji w sprawie udzielenia absolutorium Parlament wyraził życzenie, by przeprowadzono „analizę mającą na celu stwierdzenie, czy system zwrotu kosztów podróży oficjalnych grup odwiedzających jest odpowiedni”. Dzięki tej analizie możliwe będzie określenie nowego systemu, w którego ramach koszty podróży byłyby podzielone na dwie kategorie: koszty transportu uzależnione od długości trasy, oraz koszty zakwaterowania, zależne od liczby odwiedzających i ograniczone pułapem na jednego odwiedzającego/jeden nocleg. Przeanalizowana zostanie również możliwość stosowania systematycznych przelewów bankowych w odniesieniu do części dofinansowania pokrywającej koszty transportu.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

7.15. W odniesieniu do naboru personelu kontraktowego obowiązujące przepisy wewnętrzne nie nakazują ani sporządzania protokołów z rozmów, ani formalnego przedstawiania powodów uzasadniających wybór danego kandydata, gdyż wybrane osoby pomyślnie przeszły procedurę selekcyjną do bazy danych EPSO CAST. Nie istnieje zatem formalna dokumentacja z przebiegu wspomnianych procedur.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

7.16. Indywidualna analiza wspomnianych przypadków dowiodła, że w rzeczywistości nie wystąpiło żadne przewidywane ryzyko oraz że ze względu na stopień złożoności obowiązujących przepisów może dochodzić do odmiennych interpretacji, zwłaszcza w kontekście dokonywanych ex post ocen procedur przetargowych, na których to ocenach Trybunał opiera swoje wnioski.

Podjęto ponadto zróżnicowane środki w celu usprawnienia organizacji procedur przetargowych. Oprócz utworzenia dyrekcji ds. zasobów zatwierdzono środki zaproponowane przez Forum ds. Zamówień, zmierzające do lepszej organizacji procedur udzielania zamówień, natomiast Forum ds. Zamówień ma przygotować szczegółowe szkolenie dla osób sporządzających dokumentację przetargową oraz członków komisji oceniających.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

7.17. Podzielenie roku, w którym odbywają się wybory, na dwa okresy, zgodnie z art. 2.1.1 przepisów dotyczących pozycji budżetowej 400, to specyficzna zasada uwzględniająca konkretne potrzeby grup politycznych w trakcie takiego roku. Zasadę tę włączono do wspomnianych przepisów, aby uwzględnić ewentualne rozwiązanie grup politycznych po wyborach, co prowadzi do zamknięcia kont w połowie roku. W odniesieniu do grup, które po wyborach nadal funkcjonują, dokonuje się przeglądu ich przydziału środków budżetowych na podstawie liczby posłów należących do tych grup po wyborach. W powołanym przepisie podkreślono coroczny charakter przyznawanych środków, ponieważ stanowi on, że: „Środki, których nie wykorzystano podczas roku budżetowego, mogą zostać przeniesione na kolejny rok w wysokości do 50 % sumy rocznych środków otrzymanych z budżetu Parlamentu Europejskiego”.

UWAGI TRYBUNAŁU

Funkcjonowanie weryfikacji *ex ante*

7.18. Art. 47 przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego stanowi, że każda operacja mająca związek z wykonaniem budżetu podlega weryfikacji *ex ante*. W przypadku płatności na rzecz grup zorganizowanych (zob. pkt 7.13 i 7.14), procedur przetargowych (zob. pkt 7.16) i płatności dokonywanych w ramach przepisów wewnętrznych Parlamentu dotyczących wykonania budżetu, którym zarządzają grupy polityczne (zob. pkt 7.17), program kontroli *ex ante* nie obejmuje kontroli dostosowanych do charakteru i profilu ryzyka badanych operacji. W przypadku procedur rekrutacji (zob. pkt 7.15) poszczególne kontrole są stosowane, ale nie obejmują one fazy selekcji. Skuteczność weryfikacji *ex ante* jest zatem ograniczona.

Rada Europejska i Rada**Finansowanie projektu budowlanego „Residence Palace”**

7.19. Umowa w sprawie budowy budynku Residence Palace w Brukseli, podpisana z państwem belgijskim w 2008 r., która zakłada ukończenie prac w 2013 r. i łączny szacowany koszt 310 mln euro (ceny prognozowane na rok 2013), dopuszcza możliwość dokonywania płatności zaliczkowych. W okresie 2008–2010 Rada dokonała płatności zaliczkowych na łączną kwotę 235 mln euro, z czego 30 mln euro zostało ujęte w linii budżetowej na zakup budynków w początkowym budżecie Rady. Dodatkowe środki w wysokości 205 mln euro (tj. 87 % łącznych środków wypłaconych jako zaliczki) pochodziły z przesunięć budżetowych dokonywanych na koniec każdego roku od 2007 do 2010 r. (głównie z linii budżetowych na koszty tłumaczeń ustnych i koszty podróży służbowych).

7.20. Powtarzające się niepełne wykorzystanie tych linii budżetowych przez cały okres 2008–2010 oraz wielkość przesuwanych kwot w stosunku do łącznych dokonanych płatności zaliczkowych stoi w sprzeczności z zasadą rzetelności budżetowej. Ponadto wypłacenie w pierwszych trzech latach kwoty 235 mln euro z łącznej wartości zapisanej w umowie, tj. 310 mln euro, nie odpowiada postępowi w pracach budowlanych.

Z uwagi na tę ciągłość, zgodnie z duchem tego przepisu i stałą praktyką należy uznać – w przypadku grup, które istnieją nadal po wyborach – obie połowy roku budżetowego za jeden rok budżetowy oraz zastosować na tej podstawie zasady dotyczące przeniesienia. W celu wyeliminowania niejednoznaczności interpretacji, na którą zwraca uwagę Trybunał, z odpowiednim wyprzedzeniem przed kolejnym rokiem wyborczym zaproponowane zostanie odpowiednie objaśnienie tego przepisu.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

7.18. Weryfikacja *ex ante* zostanie dostosowana w celu zapewnienia systematycznych kontroli szczegółowych przepisów mających zastosowanie do różnych działań wymienionych przez Trybunał oraz w celu uwzględnienia kontroli dopasowanych do rodzaju i profilu ryzyka analizowanych operacji.

Z uwagi na specjalne przepisy dotyczące finansowania grup politycznych szczegółowe kontrole są miarodajne jedynie po zamknięciu roku budżetowego, tj. w następnym roku, w oparciu o sprawozdania finansowe grup. Z tego powodu w 2009 r. przeprowadzono kontrolę *ex post* (rok budżetowy 2008), a kolejna kontrola *ex post* jest uwzględniona w planie prac służby na rok 2011 (rok budżetowy 2010).

ODPOWIEDZI RADY

7.19 Środki udostępnione w drodze przesunięć budżetowych przedstawiono – zgodnie z procedurami przewidzianymi w art. 22 i 24 rozporządzenia finansowego – władzy budżetowej.

ODPOWIEDZI RADY

7.20 Sekretariat Generalny Rady zgadza się ze spostrzeżeniem Trybunału, że kwoty zapisane w pozycjach budżetowych na tłumaczenie ustne i na pokrycie kosztów podróży delegacji powinny być bardziej zbliżone z kwotami faktycznie wykorzystywanymi. W związku z tym w projekcie budżetu na 2012 rok znacznie zredukowano rezerwy w tych kategoriach. Ponadto w projekcie tym zmniejszono kwotę przewidzianą na zaliczki za budynek Residence Palace.

UWAGI TRYBUNAŁU

Komisja**Zamówienia publiczne**

7.21. Kryteria selekcji zastosowane w zaproszeniu do wyrażenia zainteresowania w zakresie usług związanych z ochroną mienia, wystosowanym przez Dyрекcję Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX) w 2008 r. i obowiązującym do kwietnia 2011 r., nie są wystarczająco precyzyjne, aby zapewnić obiektywny i odpowiedni wybór firm. Na przykład nie ustanowiono dolnych limitów rocznego obrotu lub liczby pracowników wymaganych od kandydata, aby mógł zostać umieszczony na liście będącej wynikiem zaproszenia do wyrażenia zainteresowania. Ponadto zaproszenie do wyrażenia zainteresowania nie odzwierciedla różnorodności warunków dotyczących ochrony mienia w różnych częściach świata, które to zaproszenie obejmuje (Ameryka Północna i Południowa, większość Afryki, Azja, Europa Środkowa i Wschodnia oraz Oceania).

7.22. W trzech procedurach przetargowych zorganizowanych przez delegatury przynależące do Dyрекcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych kontrola wykazała niespójności oraz niewłaściwą interpretację zasad dotyczących konieczności przygotowania odrębnego sprawozdania przez komisję otwierającą oferty, zastosowania kryteriów udzielenia zamówienia oraz wymogu sporządzenia przez komisję oceniającą formalnego sprawozdania oceniającego.

Trybunał Sprawiedliwości

7.23. Trybunał nie ma uwag na temat Trybunału Sprawiedliwości.

Trybunał Obrachunkowy

7.24. Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta⁽⁵⁾ zawiera opinię, że „sprawozdanie finansowe przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na dzień 31 grudnia 2010 r., a także jego 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 Unii Europejskiej”. Sprawozdanie zostanie opublikowane w Dzienniku Urzędowym.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.21–7.22. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) odpowiada za zarządzanie finansami w zakresie wydatków administracyjnych delegatur. Zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia finansowego jest to służba, którą do celów tego rozporządzenia traktuje się jako instytucję. Ponadto art. 147a stanowi, że ESDZ w pełni podlega procedurom związanym z udzielaniem absolutorium.

⁽⁵⁾ Zob. sprawozdanie z kontroli sprawozdania finansowego, o którym mowa w pkt 7.8.

UWAGI TRYBUNAŁU

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny**Zwrot kosztów podróży członkom Komitetu**

7.25. Zasady zwrotu kosztów podróży pozwalają członkom Komitetu na wybór między opcją A, opartą na faktycznie poniesionych kosztach podróży, w której zwrot jest dokonywany na podstawie przedstawionych odpowiednich dokumentów poświadczających, oraz opcją B (60 % podróży, które miały miejsce między styczniem a listopadem 2010 r.), która polega na wypłacie ryczałtowego świadczenia na podstawie odległości w kilometrach. W ramach opcji B spotkanie musi odbywać się w Brukseli, a zwrot kosztów nie może przekroczyć standardowej ceny biletu kolejowego pierwszej klasy lub biletu lotniczego klasy biznesowej, określonej w ramach opcji A.

7.26. Kwota ryczałtowego świadczenia w ramach opcji B jest zwykle wyższa niż faktyczna cena biletu kolejowego klasy drugiej lub biletu lotniczego klasy ekonomicznej wykorzystywanych najczęściej przez beneficjentów. Zwrot kosztów w ramach opcji B może zatem generować wyższe płatności niż faktycznie poniesione koszty. Choć jest to legalne i prawidłowe, procedura ta nie jest zgodna z praktykami innych instytucji i organów europejskich, które zwracają koszty podróży na podstawie faktycznie poniesionych kosztów.

Zamówienia publiczne

7.27. W jednej procedurze ograniczonej z siedmiu poddanych kontroli oferencji, którzy złożyli oferty na dwie różne części zamówienia, nie byli traktowani w równy sposób przy składaniu wyjaśnień na temat ich ofert. W dwóch procedurach negocjacyjnych błędy i niespójności odnotowano w zakresie przygotowania specyfikacji przetargu oraz kryteriów udzielania zamówienia, kontaktach z oferentami, ocenie ofert oraz formalnościach zamykających procedurę.

ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZ-
NEGO

7.25. Zgodnie z przepisami opcję B można zastosować jedynie wtedy, gdy dana kwota nie przekracza kosztów wyliczonych zgodnie z opcją A. W każdym przypadku sprawdzono taryfy IATA klasy biznesowej (full business) dla krajów, do których Trybunał Obrachunkowy odnosi się w swojej uwadze, i okazały się one wyższe niż zryczałtowany zwrot kosztów zgodnie z opcją B, w niektórych przypadkach były one nawet znacznie wyższe.

ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZ-
NEGO

7.26. Zgodnie z wcześniejszymi rozmowami w EKES-ie oraz w świetle reformy przeprowadzonej ostatnio w PE, Prezydium EKES-u potwierdziło na posiedzeniu w dniu 3 maja 2011 r. zamiar zmiany statutu finansowego członków, z uwzględnieniem następujących zasad:

- poszanowanie godności członków, równość członków, przejrzystość i stabilność finansowania,
- zwrot wydatków na bilety wyłącznie na podstawie rzeczywistych kosztów podróży; organizacja podróży musi zapewniać wystarczającą elastyczność i komfort za rozsądną cenę,
- dietyienne i za czas podróży zrównane z dietami przysługującymi posłom do PE,
- dodatki na rozsądnym poziomie, obliczane w porozumieniu z PE i Radą, mające zrekomensować poświęcony czas i koszty administracyjne.

ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZ-
NEGO

7.27. Przyjąwszy uwagi Trybunału Obrachunkowego, EKES rozesłał wszystkim subdelegowanym urzędnikom zatwierdzającym informację z przypomnieniem istotnych elementów, które należy uwzględnić w postępowaniach o udzielenie zamówienia. Ponadto postanowiono dołożyć większych starań, by w komitetach oceniających zasiadały osoby dysponujące niezbędną fachową wiedzą na temat zamówień publicznych.

UWAGI TRYBUNAŁU

Komitet Regionów**Zatrudnianie urzędników**

7.28. W jednym z ogłoszeń o naborze na urzędnika kryterium kwalifikowalności stanowiło, że kandydaci spoza Komitetu muszą być urzędnikami lub mającymi odpowiedni stopień zaszczerowania laureatami konkursów organizowanych przez Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO). Wybrany kandydat został zatrudniony w ramach transferu międzyinstytucjonalnego. W czasie rekrutacji nie był on formalnie mianowany urzędnikiem na okresie próbnym w swojej pierwotnej instytucji, a jego akta personalne nie zawierały potwierdzenia, że transfer ten uzyskał formalne poparcie na odpowiednim szczeblu hierarchii w pierwotnej instytucji.

Zamówienia publiczne

7.29. Kontrola wykazała, że w dwóch procedurach negocjacyjnych z czterech przeprowadzonych na podstawie art. 129 przepisów wykonawczych, który zezwala na wykorzystanie procedury negocjacyjnej w przypadku zamówień o wartości niższej lub równej 60 000 euro, urzędnicy zatwierdzający nie sporządzili formalnego oszacowania wartości zamówienia w celu uzasadnienia zastosowania procedury negocjacyjnej.

7.30. W tych samych dwóch procedurach negocjacyjnych zapisy dotyczące zastosowania kryteriów udzielania zamówienia, uwzględnienia proponowanej ceny, poufności ofert oraz kontaktów z oferentami nie były poprawnie stosowane.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

7.31. Trybunał nie ma uwag na temat Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW

7.28. Komitet Regionów usprawnił obowiązujące procedury, tak aby zagwarantować, iż przed mianowaniem urzędnikiem na okresie próbnym osoby z innej instytucji dana osoba była formalnie mianowanym urzędnikiem na okresie próbnym w pierwotnej instytucji, a jej transfer do Komitetu Regionów został formalnie zatwierdzony. W tym konkretnym przypadku od czasu zaistnienia wspomnianych okoliczności Trybunał Sprawiedliwości przekazał już formalną decyzję o mianowaniu i transferze, która została już włączona do akt personalnych danego urzędnika.

ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW

7.29. Obydwa zamówienia o niskiej wartości, w odniesieniu do których zastosowano procedurę negocjacyjną, dotyczą usług w zakresie tłumaczenia ustnego podczas seminariów o charakterze politycznym odbywających się poza Belgią. Choć oszacowania wartości zamówienia nie zostały ujęte formalnie w określonym dokumencie, oszacowań takich dokonano na podstawie doświadczeń z przetargami odnoszącymi się do porównywalnych usług w Unii Europejskiej. Aby system nadzoru i kontroli w zakresie oszacowań wartości zamówienia jeszcze bardziej udoskonalić pod względem spójności między różnymi działami KR-u, Komitet Regionów opracuje i wdroży standardowy format takiego dokumentu.

ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW

7.30. W przypadku jednego zamówienia na usługi w zakresie tłumaczenia ustnego cena usługi była stała i nie podlegała zmianom. W trakcie przygotowań do seminarium nastąpiło wiele zmian, a samo wydarzenie wymagało dużego i skomplikowanego systemu tłumaczeń (10 języków i 10 kabin). Aby zagwarantować wymaganą obsługę, Komitet Regionów nie miał wyboru i musiał zaakceptować niewielką podwyżkę zaoferowanej ceny. Z uwagi na trudności w stosowaniu kryteriów udzielania zamówienia uwzględniających najkorzystniejszy pod względem ekonomicznym stosunek ceny do jakości Komitet Regionów zmieni te kryteria, tak aby w odniesieniu do tego rodzaju seminariów stosowane było jedynie kryterium najniższej ceny. W związku z uwagą Trybunału Obrachunkowego dotyczącą poufności ofert usprawniono obowiązujący w Komitecie Regionów system nadzoru i kontroli przyjmowania ofert poprzez utworzenie skrzynki pocztowej o ograniczonym dostępie.

UWAGI TRYBUNAŁU

Europejski Inspektor Ochrony Danych**Organizacja konkursu wewnętrznego**

7.32. Biuro Europejskiego Inspektora Ochrony Danych zorganizowało w 2009 r. konkurs wewnętrzny w czterech różnych dziedzinach (dziedzina prawna z doświadczeniem w ochronie danych, dziedzina technologiczna z doświadczeniem w ochronie danych, zasoby kadrowe i pomoc sekretarska). Chociaż specjalistyczny charakter funkcji sprawowanej przez EIOD może stanowić uzasadnienie dla zorganizowania konkursu wewnętrznego, praktyka ta nie powinna stanowić normy. Najlepszą praktyką jest korzystanie z usług Europejskiego Urzędu Doboru Kadr (EPSO), który regularnie organizuje otwarte konkursy.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski**

7.33. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach, traktowanych jako całość, za rok zakończony dnia 31 grudnia 2010 r. w zakresie wydatków administracyjnych i innych instytucji i organów nie wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 7.9).

7.34. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Wydatki administracyjne i inne” były skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości płatności. Uwagi przedstawione w pkt 7.13–7.32 nie podważają tego wniosku. Trybunał zwraca jednak uwagę na błędy i uchybienia wykryte podczas badania próby procedur udzielania zamówień publicznych (zob. pkt 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 i 7.30) oraz na powtarzające się niepełne wykorzystanie niektórych linii budżetowych i związane z tym przesunięcia budżetowe przeznaczone na finansowanie projektów budowlanych (zob. pkt 7.19 i 7.20).

Zalecenia

7.35. Uwagi będące wynikiem badania zarządzania zasobami kadrowymi oraz zamówieniami publicznymi (zob. pkt 7.12) doprowadziły do sformułowania następujących zaleceń:

- w obszarze rekrutacji dane instytucje i organy (zob. pkt 7.15 i 7.28) powinny dopilnować, by sporządzana była odpowiednia dokumentacja na poparcie podejmowanych decyzji o zatrudnieniu oraz aby kryteria kwalifikowalności ustanowione w ogłoszeniach o wakatach były przestrzegane,
- dane instytucje i organy (zob. pkt 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 i 7.30) powinny dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający dysponowali odpowiednimi narzędziami kontrolnymi i wytycznymi, tak aby poprawić przygotowanie, koordynację i realizację procedur udzielania zamówień publicznych.

7.36 Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizowaniu zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym za 2009 r. przedstawiono w **załączniku 7.4**.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.35. Zob. odpowiedź Komisji dotycząca pkt 7.21–7.22.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.36. Zob. odpowiedź Komisji dotycząca pkt 7.21–7.22.

ZAŁĄCZNIK 7.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH

				2010		2009	2008	2007				
Wydatki związane z personelem		Wydatki związane z budynkami		Inne wydatki	Ogółem							
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY												
Łączna liczba transakcji (z czego):		33	7	18	58	57	57	56				
Zaliczki		0	1	3	4	2	0	0				
Płatności okresowe/końcowe		33	6	15	54	55	57	56				
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾												
Odsetek zbadanych transakcji, w których:												
Nie wystąpiły błędy		94 %	(31)	100 %	(7)	89 %	(16)	93 %	(54)	93 %	91 %	95 %
Wystąpił co najmniej jeden błąd		6 %	(2)	0 %	(0)	11 %	(2)	7 %	(4)	7 %	9 %	5 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy												
Analiza według rodzaju wydatków												
Zaliczki		0 %	(0)	0 %	(0)	50 %	(1)	25 %	(1)	nd.	nd.	nd.
Płatności okresowe/końcowe		100 %	(2)	0 %	(0)	50 %	(1)	75 %	(3)	nd.	nd.	nd.
Analiza według rodzaju błędu												
Błędy niekwantyfikowalne:		50 %	(1)	0 %	(0)	100 %	(2)	75 %	(3)	nd.	nd.	nd.
Błędy kwantyfikowalne:		50 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	25 %	(1)	nd.	nd.	nd.
Błędy kwalifikowalności		0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	nd.	nd.	nd.
Błędy wystąpienia		0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	nd.	nd.	nd.
Błędy dokładności		100 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	100 %	(1)	nd.	nd.	nd.
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH												
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu								0,4 %				
Najniższy poziom błędu								0,0 %				
Najwyższy poziom błędu								1,1 %				

⁽¹⁾ Aby poprawić wgląd w obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.

⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

ZAŁĄCZNIK 7.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ogólna ocena	2010	2009	2008	2007
	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne

ZAŁĄCZNIK 7.3

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI W ZAKRESIE WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności	
				2010	2009
PMO	bez zastrzeżeń	nd.	—	A	A
OIB	bez zastrzeżeń	nd.	—	A	A
OIL	bez zastrzeżeń	nd.	—	A	A
DIGIT	bez zastrzeżeń	nd.	—	A	A

(*) 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 pod względem prawidłowości.

B: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

C: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności nie zawierają rzetelnej oceny zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI ZALECENIAMI W ODNIESIENIU DO WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp	Odpowiedź instytucji	Analiza Trybunału
2009	Parlament <i>Wypłacanie świadczeń socjalnych członkom personelu</i> Od pracowników należy wymagać dostarczania w odpowiednich terminach dokumentów poświadczających ich sytuację osobistą. Ponadto Parlament powinien wdrożyć system do monitorowania terminowości składania tych dokumentów oraz ich kontroli.	Parlament podjął działania, aby ograniczyć to ryzyko; zainicjował kampanię mającą na celu sprawdzenie kwalifikowalności do niektórych świadczeń, co doprowadziło do odzyskania ponad 70 000 euro; wdrożenie automatycznego narzędzia kontroli (karta elektroniczna) pozwalającego na coroczną weryfikację danych personalnych i administracyjnych pracowników; przeprowadzenie kontroli dotyczących ustalania indywidualnych uprawnień w trakcie procedur rekrutacji lub przy zmianie kategorii przez pracownika.	<i>Parlament będzie nadal ściśle monitorował te kwestie, zwłaszcza efektywność corocznej weryfikacji.</i>	Trybunał przyjmuje do wiadomości działania podjęte przez Parlament.
	Komisja – DG Relex <i>Wypłacanie świadczeń socjalnych i dodatków członkom personelu</i> Od pracowników należy wymagać dostarczania służbom Komisji dokumentów poświadczających ich sytuację osobistą w odpowiednich terminach. Ponadto DG RELEX powinna wdrożyć system do monitorowania terminowości składania tych dokumentów oraz ich kontroli.	DG Relex stwierdziła, że utworzenie ESDZ będzie okazją do przypomnienia pracownikom o obowiązku aktualizowania swoich akt w kontekście uprawnień. Pracownicy zostali o tym obowiązku powiadomieni. Będą miały miejsce kolejne kontrole, nawiązane zostaną również kontakty między jednostką kontroli <i>ex post</i> i odpowiedzialnymi działami, aby stwierdzić, czy niedawno wprowadzone oprogramowanie ACL pozwala na ekstrakcję prób statystycznych do celów kontroli, które mają być realizowane przez działy odpowiedzialne za personel w delegaturach.		Trybunał przyjmuje do wiadomości działania podjęte przez Komisję.
	Europejski Inspektor Ochrony Danych <i>Wypłacanie świadczeń socjalnych członkom personelu</i> Od pracowników należy wymagać dostarczania w odpowiednich terminach dokumentów poświadczających ich sytuację osobistą. W związku z tym Europejski Inspektor Ochrony Danych powinien udoskonalić system monitorowania terminowości składania tych dokumentów oraz ich kontroli.	EIOD naprawił błędy odnotowane w DAS 2009 i w latach 2010 i 2011 wdrożył narzędzia mające poprawić zarządzanie świadczeniami (formalne kontakty w ramach EIOD oraz z Biuro ds. Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych (PMO), a także coroczna fiszka informacyjna).	<i>Formularz dotyczący zasiłku na gospodarstwo domowe bez dziecka wysłano do PMO w celu sprawdzenia i aktualizacji informacji. Kopię zachowuje się w aktach personalnych. EIOD będzie w dalszym ciągu ulepszać zarządzanie tymi zasiłkami.</i>	Trybunał przyjmuje do wiadomości działania podjęte przez EIOD.

ROZDZIAŁ 8

Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	8.1–8.2
Samoocena Komisji dotycząca wyników	8.3–8.29
Wstęp	8.3–8.4
Sprawozdania dyrekcji generalnych dotyczące rocznych osiągnięć	8.5–8.14
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	8.5–8.7
Polityka regionalna	8.8–8.10
Badania i innowacje	8.11–8.14
Uwagi Trybunału do sprawozdań dyrekcji generalnych	8.15–8.29
Znaczenie informacji o wynikach	8.15–8.23
Porównywalność danych na temat wyników	8.24–8.25
Wiarygodność informacji o wynikach	8.26–8.29
Sprawozdania specjalne Trybunału na temat osiągniętych wyników	8.30–8.52
Wstęp	8.30–8.32
Uwagi Trybunału dotyczące procesu osiągania rezultatów	8.33–8.48
Planowanie strategiczne	8.33–8.35
Identyfikacja potrzeb	8.36–8.38
Związek pomiędzy celami a działaniami	8.39–8.40
Właściwe, wystarczające i proporcjonalne środki	8.41–8.42
Budżet i ramy czasowe	8.43–8.44
Kontrole i monitorowanie wyników	8.45–8.48
Uwagi Trybunału dotyczące osiągnięć oraz sprawozdawczości	8.49–8.52
Osiągnięcie założonych celów	8.49–8.50
Sprawozdawczość na temat wyników	8.51–8.52
Wnioski i zalecenia	8.53–8.59

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

8.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono uwagi Trybunału dotyczące samooceny Komisji w zakresie wyników przedstawionych przez dyrektorów generalnych Komisji w rocznych sprawozdaniach z działalności ⁽¹⁾ ⁽²⁾ oraz najważniejsze wyniki kontroli wykonania zadań za ostatni rok finansowy, przedstawionych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału ⁽³⁾.

8.2. Wyniki ocenia się z uwzględnieniem zasad należytego zarządzania finansami (oszczędność, wydajność i skuteczność) ⁽⁴⁾. Pomiar wyników ma kluczowe znaczenie w procesie interwencji publicznej, uwzględnia on nakłady (finansowe, ludzkie, materiałowe, organizacyjne oraz środki legislacyjne, które są niezbędne do realizacji programu), produkty (uzyskane w wyniku programu towary i usługi), rezultaty (bezpośredni wpływ programu na jego adresatów i odbiorców) oraz oddziaływanie (długoterminowe zmiany społeczne, które przynajmniej w niewielkim stopniu powstały na skutek podjętych przez UE działań).

SAMOOCENA KOMISJI DOTYCZĄCA WYNIKÓW**Wstęp**

8.3. Dyrektorzy generalni Komisji w rocznych planach zarządzania dyrekcją generalną definiują cele w zakresie wyników, a następnie w rocznych sprawozdaniach z działalności przedstawiają osiągnięcia w ich realizacji.

8.1. Komisja z zadowoleniem przyjmuje przeprowadzenie przez Trybunał kontroli w sprawie informacji o wynikach, w okresie, w którym zwraca się szczególną uwagę na potrzebę wykazania wartości dodanej wydatków UE oraz ich oddziaływania.

8.2. Nie zawsze łatwo jest oceniać rezultaty kompleksowych polityk ze względu na szereg przyczyniających się do ich realizacji czynników, jak również dokonywać oceny powiązanych wyników programów zintegrowanych. Dzięki monitorowaniu zyskujemy informacje na temat tego, co można zauważyć (oraz ująć w sprawozdaniach, między innymi, w rocznych sprawozdaniach z działalności), a ocena pozwala określić skutki realizacji danej polityki.

⁽¹⁾ W tym, w pkt 8.5–8.14, podsumowanie sprawozdawczości dyrektorów generalnych w ramach rocznych sprawozdań z działalności, dla wybranej próby.

⁽²⁾ Art. 60 ust. 7 rozporządzenia finansowego stanowi, że roczne sprawozdanie z działalności „wykazuje wyniki operacji poprzez odniesienie do ustalonych celów, ryzyka związanego z tymi operacjami, wykorzystania przewidzianych zasobów oraz wydajności i skuteczności systemu kontroli wewnętrznej”.

⁽³⁾ Sprawozdania specjalne Trybunału dotyczą zarówno budżetu UE, jak i Europejskich Funduszy Rozwoju.

⁽⁴⁾ Art. 27 rozporządzenia finansowego stanowi, że:

„1. Środki budżetowe wykorzystuje się zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a mianowicie zgodnie z zasadami gospodarności, efektywności i skuteczności.

2. Zasada gospodarności oznacza, że zasoby wykorzystywane przez instytucję w celu wykonywania jej działalności zostają udostępnione w wymagającym czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie.

Stosowanie zasady efektywności oznacza dążenie do osiągnięcia jak najlepszego związku między zaangażowanymi zasobami a osiągniętymi wynikami.

Zasada skuteczności oznacza osiągnięcie określonych wyznaczonych celów oraz zamierzonych rezultatów”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.4. Trybunał ocenił informacje dotyczące wyników, przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności przygotowanych przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) oraz Dyрекcję Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD) ⁽⁵⁾. Są to odpowiednio dwa największe obszary podlegające dzielonemu zarządzaniu wydatkami oraz największy obszar wydatków podlegający zarządzaniu bezpośredniemu przez Komisję. Trybunał skupił się przede wszystkim na celach i związanych z nimi wskaźnikach wyników i ocenił ich znaczenie ⁽⁶⁾, porównywalność ⁽⁷⁾ i wiarygodność ⁽⁸⁾.

Sprawozdania dyrekcji generalnych dotyczące rocznych osiągnięć

Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich

8.5. DG AGRI w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności, w tabeli w polach dotyczących „założeń” przedstawiła aktualną sytuację „wskaźników oddziaływania” w stosunku do ustalonych założeń. DG AGRI przedstawiła pozytywne wyniki w obszarze należytego zarządzania finansami. DG odniosła się do nowego obowiązku państw członkowskich polegającego na ocenie Systemu Identyfikacji Działek Rolnych oraz do możliwości zwrócenia się przez państwa członkowskie do ich jednostek certyfikujących o potwierdzenie, po przeprowadzeniu kontroli sprawdzających, wiarygodności statystyk kontroli. W takich przypadkach Komisja ma ograniczać jakiegokolwiek korekty finansowe do poziomu błędu wynikającego z tych statystyk.

8.6. W przypadku rozwoju obszarów wiejskich DG AGRI przedstawiła informacje na temat zaawansowania realizacji 94 programów; poszczególne państwa członkowskie w różnym stopniu i za pomocą różnych środków zrealizowały dotychczas programy o wartości 33,9 mld euro z ogólnego budżetu w wysokości 96,2 mld euro. Ponieważ rok 2010 był półmetkiem okresu programowania, DG AGRI nadmieniła, że przegląd sytuacji był podstawą do rozważań na temat przyszłości polityki rozwoju obszarów wiejskich; w rozważaniach tych uwzględniono także 90 śródkresowych ocen programów rozwoju obszarów wiejskich przekazanych Komisji do końca roku.

8.7. „Cele szczegółowe”, związane z nimi „wskaźniki rezultatu” oraz najważniejsze produkty polityki dla każdego obszaru działania budżetu zadaniowego (ABB) zostały przedstawione w załączniku 6 do rocznego sprawozdania z działalności.

8.4. Roczne sprawozdanie z działalności jest tylko jednym z narzędzi sprawozdawczości na temat osiągniętych wyników. Komisja wzmocniła swoje zdolności w zakresie sporządzania oceny, stąd w sprawozdaniach oceniających są przedstawiane i wyjaśniane przydatne wnioski (zob. odpowiedź do pkt 8.23). Sprawozdanie te są sporządzane przez wszystkie zaangażowane podmioty, na przykład państwa członkowskie na podstawie ustaleń w zakresie zarządzania dzielonego, zewnętrzne podmioty oceniające itp.

⁽⁵⁾ Próba, w której skład wchodzi trzy dyrekcje generalne, stanowi ponad 70 % płatności dokonanych przez UE w roku 2010 (DG AGRI: 55,5 mld euro, DG REGIO 30,6 mld euro, DG RTD 3,5 mld euro).

⁽⁶⁾ Czy wskaźniki są spójne z celami polityki, trybem zarządzania oraz czy są one powiązane ze skwantyfikowanym założeniem.

⁽⁷⁾ Czy wskaźniki wybrane w fazie planowania zostały wykorzystane w fazie sprawozdawczej oraz czy wyjaśniono przyczyny ewentualnych zmian.

⁽⁸⁾ Czy dyrektor generalny na podstawie przedstawionych informacji mógł uzyskać wystarczającą pewność.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Polityka regionalna

8.8. Dyrektor generalny DG REGIO w rocznym sprawozdaniu z działalności poinformował, że DG REGIO wdrożyła priorytety operacyjne ustanowione w jej planie zarządzania na dany rok oraz nadal wykazywała znaczny postęp w osiąganiu swoich długoterminowych celów wieloletnich. DG REGIO poinformowała ogólnie, że polityka spójności⁽⁹⁾ okazała się być skuteczna i udało się uzyskać spójne dowody na wartość dodaną tej polityki.

8.9. DG REGIO przedstawiła dodatkowe informacje na temat zastosowanych mechanizmów kontrolnych, które mają zapewnić oszczędność, wydajność i skuteczność wydatkowania środków. W odniesieniu do realizacji programów operacyjnych DG REGIO oceniła, że 73 % kwot przyznanych na lata 2007–2013 zostało już prawidłowo zrealizowanych, na podstawie czterech kryteriów (postęp w procedurach wyboru projektu, przygotowanie i realizacja dużych projektów, mechanizmy inżynierii finansowej: tworzenie przedsiębiorstw i inwestowanie, płatności na rzecz beneficjentów). Ponadto DG REGIO przedstawiła najnowsze dane potwierdzające wartość dodaną polityki spójności; przytoczono oceny *ex post* programów EFRR na lata 2000–2006, wnioski wypracowane przez sieć ekspertów ds. oceny na temat okresu programowania 2007–2013 oraz piąte sprawozdanie w sprawie spójności⁽¹⁰⁾.

8.10. DG REGIO przedstawiła aktualne dane dotyczące realizacji odpowiednich okresów programowania osobno dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności, pomocy przedakcesyjnej oraz Funduszu Solidarności Unii Europejskiej oraz ujęła powiązane wskaźniki wyników w załączniku 7 do rocznego sprawozdania z działalności.

Badania i innowacje

8.11. Dyrektor generalny w rocznym sprawozdaniu z działalności przywołał cel Komisji i państw członkowskich, jakim jest dążenie do utworzenia w Europie zintegrowanego systemu badawczego na poziomie światowym. W sprawozdaniu stwierdzono, że konkurencyjność naukowo-technologiczna UE utrzymuje się na dobrym poziomie: z Unii pochodzi 23,4 % światowych inwestycji w badania naukowe, 22 % ogólnej liczby badaczy, 32,4 % wszystkich publikacji o istotnym znaczeniu, a także 31,3 % światowych patentów. Jednakże zaobserwowano spadek inwestycji na tle wzrostu nakładów na badania w gospodarkach wschodzących.

8.8. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) składa sprawozdanie z osiąganych wyników w odniesieniu do kilku aspektów: wykonania budżetu, rozwoju polityki, osiągnięć na szczeblu operacyjnym powiązanych z jakością działań w ramach interwencji i realizacji planu naprawy, należytego zarządzania finansami itp. Priorytety operacyjne, zdefiniowane w planie zarządzania, stanowią jeden z elementów, na których opiera się ocena osiąganych wyników.

⁽⁹⁾ Polityka spójności obejmuje politykę regionalną, którą zarządza DG REGIO, a także Europejski Fundusz Społeczny, którym zarządza DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.12. W odniesieniu do siódmego programu ramowego w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (7. PR), który jest głównym instrumentem UE służącym do realizowania i wspierania polityki badawczej UE, DG RTD poinformowała o zamknięciu w 2010 r. łącznie 38 ⁽¹¹⁾ zaproszeń do składania wniosków i przyznaniu ponad 5,2 mld euro.

8.13. W ocenie śródkresowej 7. PR przeprowadzonej w 2010 r. stwierdzono, że program przyczynił się do rozwoju Europejskiej Przestrzeni Badawczej (EPB), a zasięg terytorialny współpracy transgranicznej oraz promowanie doskonałości w zakresie badań naukowych odgrywają szczególnie istotną rolę w kontekście badań europejskich.

8.14. W rocznym sprawozdaniu z działalności przedstawiono również najważniejsze osiągnięcia w przypadku każdego działania, a w załączniku 8 do tego sprawozdania zaprezentowano informacje na temat celów oraz związanych z nimi wskaźników.

Uwagi Trybunału do sprawozdań dyrekcji generalnych

Znaczenie informacji o wynikach

Spójny zestaw celów, wskaźników oraz założeń, które koncentrują się na skuteczności; wyniki powinny jednak być dokładniej analizowane

8.15. W planach zarządzania skontrolowane dyrekcje generalne przedstawiły zestaw celów, wskaźników i założeń, które koncentrują się głównie na skuteczności. Cele ogólne zostały zdefiniowane na poziomie polityki strategicznej. Ich osiągnięcie było mierzone na podstawie wskaźników oddziaływania oraz powiązanych z nimi założeń. Cele szczegółowe zdefiniowane na poziomie operacyjnym zostały powiązane ze wskaźnikami rezultatu oraz założeniami.

8.15. Komisja uważa, że roczne sprawozdania z działalności badane przez Trybunał są zgodne z wymogami art. 60 ust. 7 rozporządzenia finansowego.

Zestaw celów, wskaźników i założeń w planie zarządzania został stworzony z zamiarem skoncentrowania się na skuteczności polityki i programu.

⁽¹¹⁾ Wartość odnosi się do okresu pomiędzy styczniem a październikiem 2010 r. (zob. przypis 4 rocznego sprawozdania z działalności).

UWAGI TRYBUNAŁU

8.16. Jednakże w rocznym sprawozdaniu z działalności różnice pomiędzy założeniami a osiągniętymi rezultatami nie zostały przeanalizowane (DG REGIO, DG RTD) lub przeanalizowano je tylko częściowo (DG AGRI). Zatem informacje przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności nie pozwalały odpowiedzieć na pytanie, dlaczego nie udało się osiągnąć założeń lub też dlaczego zostały one znacznie przekroczone.

Plan zarządzania nie przewiduje obecnie celów ani wskaźników służących do pomiaru oszczędności oraz wydajności

8.17. Dyrekcje generalne nie ustanowiły w planie zarządzania celów ani związanych z nimi wskaźników, które służyłyby do oceny oszczędności (koszty nakładów) lub wydajności (stosunek pomiędzy nakładami, produktami i rezultatami) zarówno na poziomie polityki unijnej, jak i na poziomie wydatków znajdujących się pod bezpośrednią kontrolą dyrekcji generalnej. Zatem w rocznym sprawozdaniu z działalności nie można było ocenić, czy przedstawione osiągnięcia były wynikiem oszczędnego i wydajnego zarządzania zasobami oraz czy w tym zakresie osiągnięto jakiś postęp.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.16. Zgodnie ze stałymi instrukcjami służby Komisji są zobowiązane do uzasadnienia wszelkich różnic między osiągniętymi wynikami a planowanymi wynikami.

W niektórych przypadkach, mimo że nie przedstawiono pełnej oceny różnicy między założeniami a osiągniętymi wynikami, corocznie dostarczane dane dotyczące bieżącej sytuacji wyraźnie wykazują tendencję do osiągania celów.

Komisja przyznaje, że rozbieżność między bieżącymi osiągnięciami z planowanymi założeniami mogłaby zostać lepiej wyjaśniona w przyszłych rocznych sprawozdaniach z działalności. Ponadto w przyszłości szczególna uwaga zostanie poświęcona dalszemu pogłębieniu analizy osiągnięć w odniesieniu do ustalonych założeń.

8.17. Wdrażając zarządzanie kosztami działań, Komisja wybrała plan zarządzania jako narzędzie, dzięki któremu długookresowa strategia Komisji zostanie przełożona na cele ogólne i szczegółowe.

W odniesieniu do celów ogólnych w stałych instrukcjach zachęca się służby Komisji do ograniczenia ich liczby, do ich uzgadniania w szczególności ze strategią „Europa 2020” oraz do ustalania priorytetów w ramach tych celów.

Jeśli chodzi o cele szczegółowe, służbom Komisji zaleca się określanie celów, które wpisują się w cele ogólne oraz które dotyczą bezpośrednich skutków działań UE w grupach docelowych.

Podsumowując, plan zarządzania koncentruje się na skuteczności polityki (stopniu, w jakim osiągnięto cele).

W odniesieniu do sprawozdawczości służby Komisji w rocznych sprawozdaniach z działalności zamieszczają informacje na temat skuteczności, wydajności oraz oszczędności w odniesieniu do ich systemów kontroli zgodnie z art. 60 ust. 7 rozporządzenia finansowego. Część druga rocznego sprawozdania z działalności poświęcona jest skuteczności systemu kontroli wewnętrznej, podczas gdy część trzecia zawiera główne wskaźniki dotyczącego legalności i prawidłowości, dla których przyjęto formułę „nakłady, produkty, rezultaty oraz oddziaływanie”.

UWAGI TRYBUNAŁU

W niektórych obszarach założenia były skwantyfikowane niedostatecznie lub nie były wystarczająco szczegółowe

8.18. Nie skwantyfikowano czterech z 10 założeń w odniesieniu do wskaźników oddziaływania w przypadku DG AGRI oraz trzech z 10 założeń w przypadku DG RTD; w obu przypadkach odnotowano wyłącznie tendencję. Nie objaśniano podstaw, według których wyznaczono założenia w odniesieniu do pięciu z 10 wskaźników oddziaływania w DG AGRI oraz czterech z 10 wskaźników oddziaływania i wszystkich wskaźników rezultatu w zakresie współpracy w różnych obszarach badań naukowych w DG RTD. W przypadku DG REGIO, chociaż założenia w zakresie wskaźników oddziaływania i rezultatów zostały skwantyfikowane, większość priorytetów operacyjnych oraz produktów na 2010 r. ujętych w planie zarządzania nie była szczegółowa⁽¹²⁾ lub wymierna.

8.19. DG RTD stosowała podobne wskaźniki w siedmiu różnych obszarach działania finansowanych z budżetu zadaniowego, jednak nie skonsolidowała ich wyników. Całościowa ocena była zatem utrudniona. Roczne sprawozdanie z działalności DG RTD nie rozróżniało w sposób wyraźny oddziaływania projektów finansowanych z programu ramowego, za który dyrekcja była bezpośrednio odpowiedzialna i działań, których celem była koordynacja badań prowadzonych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej i spójnej polityki badań naukowych, gdzie wpływ Komisji ma charakter wyłącznie pośredni.

W niektórych obszarach nie określono etapów pośrednich w przypadku wieloletnich założeń

8.20. Dyrekcje generalne ustanowiły cele i założenia w ramach wieloletnich okresów programowania z pominięciem odpowiednich etapów pośrednich; sytuacja taka dotyczyła polityki regionalnej, badań naukowych oraz w mniejszym zakresie niektórych elementów polityki rolniczej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.18. Zgodnie ze stałymi instrukcjami Komisji nie wymaga się, ani żeby wszystkie wskaźniki były ilościowe, ani żeby wyjaśniać założenia, ponieważ plan zarządzania jest głównie narzędziem zarządzania. Wskaźniki powinny być wymierne, aby możliwe było monitorowanie postępu w osiąganiu celów, a właściwym rozwiązaniem w tej kwestii jest ocena trendów.

W opinii DG REGIO cele ogólne i szczegółowe powiązane z działaniami w ramach sporządzania budżetu zadaniowego są zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie (kryteria SMART), a także jasno zdefiniowano produkty tej polityki. DG REGIO wprowadziło tzw. „priorytety operacyjne”. Mają one na celu wprowadzenie modelu zarządzania opartego na podejściu zakładającym „myślenie systemowe” skoncentrowane na podnoszeniu jakości. Dlatego nacisk kładzie się na procesy i postęp, a nie na osiąganie konkretnych produktów i założeń.

8.19. Nawet jeżeli te same wskaźniki są stosowane w kilku działaniach, zgodnie ze stałymi instrukcjami służby Komisji powinny przedstawiać swoje cele i wskaźniki w podziale na działania budżetu zadaniowego, a nie grupować informacje dotyczące różnych działań.

Niezwykle trudno jest oddzielić oddziaływanie poszczególnych interwencji Dyrekcji Generalnej ds. Badań i Innowacji (DG RTD) według ich specyfiki, ponieważ oddziaływanie to dotyczy ostatecznych zmian w społeczeństwie UE. Te zmiany społeczne są uwarunkowane głównie działaniem innych podmiotów (państw członkowskich, regionów, przedsiębiorstw itp.).

8.20. W przypadku wieloletnich programów nie zawsze jest wskazane ustalenie celów pośrednich, ponieważ oddziaływanie jest odczuwalne nieliniowo dopiero pod koniec okresu programowania. Zgodnie ze stałymi instrukcjami Komisji cele pośrednie są niezbędne jedynie w przypadku celów ogólnych. Coroczna sprawozdawczość na temat nakładów, produktów i rezultatów, tj. monitorowanie postępu implementacji programu, pozwala na regularną ocenę postępu w kontekście osiągania celów.

Ponadto w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich ocena śródkresowa programów rozwoju obszarów wiejskich zapewni dalsze pogłębione niezależne informacje ilościowe i jakościowe dotyczące zaawansowania programów pod względem osiągania celów oraz ewentualnych potrzebnych dostosowań.

⁽¹²⁾ Na przykład priorytety operacyjne na 2010 r.: „1.1. Podjąć działania mające na celu usprawnienie wysokiej jakości realizacji programów przez organy krajowe i regionalne” lub „1.2. Podjąć działania wraz z państwami członkowskimi i krajami kandydującymi w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu absorpcji i wykorzystania zasobów”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.21. W przypadku programów wieloletnich standardowe tempo postępu może być względnie powolne, a osiągnięcie założeń na poziomie niższym niż 10 % w niektórych przypadkach uważane jest za stan normalny, w innych zaś może oznaczać opóźnienia. Na przykład w obszarze EFRR założono, że w latach 2007–2013 w sześciu państwach członkowskich dostęp do szerokopasmowego Internetu wzrośnie o 10 milionów użytkowników. Według najnowszych dostępnych danych za lata 2007–2009 liczba ta wyniosła 550 000, co stanowi 5,5 % całościowego celu po trzech z siedmiu lat realizacji. Nie odnotowano, czy poziom taki uznawany jest za satysfakcjonujący na tle założeń wieloletnich. W takich przypadkach nie będzie możliwe do zweryfikowania, aż do samego końca okresu, czy dyrekcje są na właściwej drodze, jeśli chodzi o osiągnięcie założeń wieloletnich.

Opis osiągnięć polityki zawiera ograniczone informacje na temat rezultatów oraz oddziaływania

8.22. Dyrektorzy generalni w rocznych sprawozdaniach z działalności opisali zarówno wskaźniki wyników, jak i „osiągnięcia polityki”. W opisie tych osiągnięć skupiono się przede wszystkim na produktach (osiągnięcia DG wraz z opisem podjętych działań, ich cele oraz uzyskane produkty) oraz na wkładzie (zaangażowane zasoby brutto), mniej uwagi poświęcono ocenie wyników działań (rezultatach dla bezpośrednich adresatów i/lub oddziaływaniu programów).

Dane dla wskaźników mierzących ostateczne cele polityki w zakresie badań naukowych i innowacyjności na szczeblu UE oraz tych mierzących działanie „rozwój europejskiej przestrzeni badawczej” są zazwyczaj aktualizowane corocznie, przy czym występują jednak pewne opóźnienia o dwa lata lub więcej w zależności od wskaźnika. W przyszłości można rozważyć wykorzystanie sugestii Trybunału, aby zamieścić bardziej czytelne wyjaśnienia dotyczące interpretacji stanu zaawansowania w realizacji celów.

Zob. też odpowiedź do pkt 8.21.

8.21. Tempo postępu w programach wieloletnich może być w istocie relatywnie wolne. Powody są dwójakiego rodzaju: wdrażanie programu wiąże się z początkowym budowaniem zdolności, a na oczekiwane oddziaływanie trzeba poczekać, zanim wdrażanie nie nabierze tempa.

W odniesieniu do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na dostęp do internetu szerokopasmowego, założenia na lata 2007–2013 wymienione w kontekście różnych wskaźników rezultatu nie zostaną osiągnięte w ciągu siedmiu lat, a pod koniec okresu kwalifikowalności dwa lata później. DG REGIO uwypukliło w głównych dokumentach, z których wszystkie zostały wymienione w rocznym sprawozdaniu z działalności, konieczność przyspieszenia osiągania przez państwa członkowskie celów strategii „UE 2020” w odniesieniu do dostępu do internetu szerokopasmowego ⁽¹⁾.

Zob. też odpowiedź do pkt 8.20.

8.22. Nieodłącznym elementem rocznego charakteru cyklu rocznej sprawozdawczości z działalności jest to, że w trakcie okresu wieloletniego, w którym wdrażana jest polityka lub program, w rocznym sprawozdaniu z działalności w części dotyczącej zarządzania delegowany urzędnik zatwierdzający koncentruje się na nakładach i produktach, które wchodzą w zakres zarządzania, a nie na rezultatach długookresowych oraz oddziaływaniu polityk i programów, które mogą być znane dopiero pod koniec programu i na które wpływają czynniki leżące poza zakresem zarządzania.

Zob. też odpowiedź do pkt 8.23.

⁽¹⁾ Komunikat „Polityka spójności: Sprawozdanie strategiczne 2010 dotyczące realizacji programów na lata 2007–2013” (COM(2010) 110 wersja ostateczna z 31.3.2010, s. 13), Komunikat „Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020” (COM(2010) 553 wersja ostateczna z 6.10.2010, s. 7).

UWAGI TRYBUNAŁU

8.23. Dotyczyło to zwłaszcza DG AGRI, która w swoim opisie osiągnięć polityki nie przedstawiła prawie wcale informacji na temat wyników swoich działań⁽¹³⁾. Z drugiej strony, DG REGIO przedstawiła bardziej istotne informacje dotyczące rezultatów oraz oddziaływania (ocena jakościowa realizacji programów operacyjnych). Nieco mniej takich danych przedstawiła DG RTD (prezentacja najważniejszych rezultatów oceny śródkresowej 7. PR).

Porównywalność danych na temat wyników

W przypadku DG AGRI i DG RTD cele, wskaźniki oraz założenia przedstawione w planie zarządzania zostały z reguły wykorzystane również w celach sprawozdawczych.

8.24. W przypadku DG AGRI i DG RTD cele, wskaźniki oraz założenia przedstawione w rocznym planie zarządzania były z reguły tożsame z tymi wykorzystanymi w rocznych sprawozdaniach z działalności do sprawozdawczości w zakresie wyników. Istnieje jednak niewielka liczba przypadków⁽¹⁴⁾, w których nie objaśniono przyczyn zmiany wskaźników lub założeń wynikających z różnych powodów, np. wybór lepiej zdefiniowanego lub bardziej wymiernego wskaźnika, nowe priorytety polityki lub też nowe dostępne dane.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.23. Bardziej właściwym sposobem przeprowadzenia wszechstronnej oceny są szczegółowe sprawozdania oceniające, które są sporządzane w dyrekcjach generalnych i w których uczestniczy co najmniej dwóch delegowanych urzędników zatwierdzających. Format rocznego sprawozdania z działalności ze względu na swój charakter właściwy dla narzędzi zarządzania nie pozwala na zawarcie szerszych informacji na temat wyników działań oceniających. Jednak gdyby jedna z tych ocen zawierała wskazówki, że powinno się ponownie przemyśleć kwestie polityki i zarządzania, zostałyby podjęte właściwe działania. Wyłącznie w takich przypadkach kwestie te zostałyby poruszone w rocznym sprawozdaniu z działalności (por. sprawozdawczość polegająca na raportowaniu wyjątków).

W opisie osiągnięć polityki Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) w sprawozdaniu skoncentrowano się na kwestii osiągnięcia priorytetów, przy czym uwzględniono dane ilościowe oraz odpowiednie przykłady danych jakościowych, aby zobrazować takie osiągnięcia w podziale na działania budżetu zadaniowego. Informacje te zostały jednak przedstawione tak, aby uwzględnić odbiorców – ogół społeczeństwa – a zatem dokonano pewnych uproszczeń, aby tekst był bardziej zrozumiały, a większość danych dotyczących wyników została zamieszczona w załączniku 6 do rocznego sprawozdania z działalności.

8.24. DG AGRI uznaje, że co do zasady wskaźniki i założenia są dosyć stabilne i nie ulegają znacznym zmianom w kolejnych latach. Trybunał podkreślił, że zmiana dotycząca wskaźników i założeń stanowi wyjątek wynikający z różnych przyczyn, takich jak wybór wskaźnika, który jest bardziej szczegółowy i mierzalny lub aktualizacji informacji. W przyszłości szczególna uwaga zostanie zwrócona na bardziej klarowne uzasadnianie zmian wskaźników/korekty założeń.

Wszystkie przypadki zmian w obrębie celów, wskaźników i założeń w planie zarządzania i rocznym sprawozdaniu z działalności DG RTD są uzasadnione. W przyszłym sprawozdaniu rocznym z działalności uzasadnienie to w istocie może być sporządzone w bardziej klarowny sposób.

⁽¹³⁾ Z wyjątkiem obszaru legalności wydatków, w przypadku którego poziom błędu w granicach 2 % był efektem wdrożonych systemów.

⁽¹⁴⁾ Spośród 11 wskaźników oddziaływania w planie zarządzania DG AGRI dwa zostały zastąpione innymi, a jedno założenie uległo modyfikacji w rocznym sprawozdaniu z działalności. DG RTD zmodyfikowała dwa wskaźniki rezultatu i usunęła kolejny. Żadna z tych zmian nie została objaśniona we właściwym rocznym sprawozdaniu z działalności.

UWAGI TRYBUNAŁU

W przypadku DG REGIO w rocznych sprawozdaniach z działalności w wielu przypadkach nie przedstawiono wyjaśnień na temat dokonywanych zmian wskaźników i założeń

8.25. Cele przedstawione w planie zarządzania na rok 2010 posłużyły również do celów sprawozdawczości na temat wyników w rocznym sprawozdaniu z działalności. Jednak gdy DG REGIO chciała odzwierciedlić zmiany na szczeblu polityki i modyfikowała wskaźniki i założenia, w 14 na 16 zbadanych przypadków modyfikacji, wspomnianych poniżej, nie przedstawiono odpowiednich wyjaśnień:

- na poziomie siedmiu wskaźników oddziaływania jedno założenie zmieniono bez wyjaśnienia na etapie pomiędzy planem zarządzania a rocznym sprawozdaniem z działalności,
- w odniesieniu do wskaźników rezultatu EFRR np. dodano sześć wskaźników ⁽¹⁵⁾, zaś jeden ⁽¹⁶⁾ został usunięty, przy czym nie podano powodów dokonanych zmian,

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.25. Zasadniczo wskaźniki i założenia w przypadku DG REGIO są stabilne i nie ulegają znacznym zmianom w kolejnych latach. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2010 r. podjęto kroki, aby przedstawić zmiany odnoszące się do wyników, które są znane, mając na uwadze stopniowe osiągnięcie wieloletnich założeń.

Korygowanie wskaźników i założeń odzwierciedla nieustanny postęp w sprawozdawczości i wykorzystywaniu aktualnych danych dostępnych w oficjalnych dokumentach – korekty można zidentyfikować dzięki odpowiednim przypisom z taką ilością informacji, która zostanie uznana za odpowiednią. Proces ten został wyjaśniony w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2009 r. (s. 21), w którym stwierdzono, że podstawowe wskaźniki będą stopniowo wykorzystywane do monitorowania osiągnięć polityki spójności.

W związku z kryzysem w niektórych programach dostosowano strategie oraz wielkość przyznanych środków finansowych na realizację priorytetów, co wpłynęło na powiązane założenia, jak wyjaśniono na s. 7 rocznego sprawozdania z działalności. DG REGIO postara się dopilnować, żeby zmiany te zostały uwzględnione w rocznym sprawozdaniu z działalności.

- W przypadku działań w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego dodano kilka wskaźników rezultatu odnoszących się do ochrony środowiska (redukcja emisji gazów cieplarnianych, ochrona przeciwpowodziowa itp.). Jest to korzystna korekta zgodna z pkt 8.18.

⁽¹⁵⁾ Redukcja emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie zdolności wytwarzania energii odnawialnej, populacja objęta środkami ochrony przeciwpowodziowej, populacja objęta środkami ochrony przeciw pożarom lasów, zwiększenie dostępu do Internetu szerokopasmowego, liczba projektów spełniających dwa kryteria projektów transgranicznych.

⁽¹⁶⁾ Zwiększenie liczby odbudowanych szkół.

UWAGI TRYBUNAŁU

— sześć założeń EFRR zostało zmienionych bez wyjaśnienia przyczyn. Jedna zmiana polegała na dodaniu celu zakładającego współfinansowanie 170 000 projektów wspierających MŚP latach 2007–2013. W przypadku pięciu pozostałych zmienionych założeń dla wskaźników EFRR ⁽¹⁷⁾ mowa jest o innych państwach członkowskich, których one dotyczą, niż to określono na etapie planowania. Na przykład w przypadku „zwiększenia dostępu do usług oczyszczania ścieków poprzez projekty odbudowy lub budowy nowych oczyszczalni ścieków” cel w planie zarządzania wynosił 31,5 mln obywateli w 16 państwach członkowskich, natomiast w rocznym sprawozdaniu z działalności mowa już o 12,5 mln obywateli z 13 państw członkowskich. Różnice te nie zostały wyjaśnione w sprawozdaniu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

— Dane z planu zarządzania pochodzą z okresu negocjacji, podczas gdy w rocznym sprawozdaniu z działalności DG REGIO była w stanie zamieścić informacje na temat założeń oraz bieżących osiągnięciach na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji za 2009 r. W stosownych przypadkach dodano przypisy w celu przedstawienia dodatkowych danych oraz zachowania wartości granicznych wymienionych w planie zarządzania na 2010 r.

Określenie nowego założenia w postaci 170 000 MŚP stanowi udoskonalenie procesu sprawozdawczego, ponieważ na początku w trakcie sporządzania planu zarządzania nie istniała możliwość określenia założenia.

W przypadku braku pełnych wskaźników na poziomie UE dopuszczalne jest przygotowanie wskaźników wyłącznie dla niektórych państw członkowskich zgodnie z zaleceniami Komisji. Ta sytuacja została w przeszłości zaakceptowana przez władzę budżetową.

W planie zarządzania założenia i najnowsze znane wyniki były czasami prezentowane dla dwóch różnych grup państw członkowskich. W celu ulepszenia porównywalności najnowszych znanych wyników i założeń DG REGIO dostosowała dane, przy zachowaniu tej samej grupy państw członkowskich.

Wiarygodność informacji o wynikach

17 spośród 31 wskaźników odwoływało się do wiarygodnych źródeł informacji

8.26. Trybunał zbadał próbę obejmującą 31 wskaźników stosowanych przez trzy dyrekcje ⁽¹⁸⁾. W przypadku 17 spośród tych wskaźników informacje dotyczące osiągniętych rezultatów przedstawiono na podstawie wiarygodnych źródeł informacji. Zasadniczo dotyczyły one danych pochodzących od dostawców zewnętrznych i o ugruntowanej reputacji, jeśli chodzi o gromadzenie danych statystycznych lub z zarządzanych wewnętrznie baz danych, w tym również informacji księgowych.

8.26.–8.27. Przypis 19. Wskaźnik wymieniony przez Trybunał w istocie odnosi się do wskaźnika „Liczba obiektów infrastruktury badawczej o światowej renomie utworzonych wspólnie na szczeblu UE” i zostanie odpowiednio zmieniony.

⁽¹⁷⁾ Zakładanie przedsiębiorstw, zwiększanie dostępności (kilometry odbudowanych dróg i linii kolejowych), zwiększanie dostępu do usług oczyszczania ścieków poprzez projekty odbudowy lub budowy nowych oczyszczalni ścieków, liczba utworzonych stanowisk naukowo-badawczych oraz liczba studentów korzystających z ulepszonej infrastruktury edukacyjnej.

⁽¹⁸⁾ Wskaźniki zostały dobrane w taki sposób, aby objąć w największym możliwym zakresie główne cele każdej dyrekcji generalnej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Uchybienia w systemie kontroli mają negatywny wpływ na wiarygodność danych w obszarach polityki regionalnej oraz rozwoju obszarów wiejskich

8.27. Spośród 14 pozostałych wskaźników osiem wskaźników rezultatów w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz cztery wskaźniki oddziaływania w ramach rozwoju obszarów wiejskich⁽¹⁹⁾ zostały skonsolidowane przez odpowiedzialne za nie dyrekcje generalne na podstawie informacji dotyczących realizacji programów, dostarczonych przez państwa członkowskie. Ze względu na ograniczenia prawne (zob. pkt 8.28) oraz uwarunkowania praktyczne (zob. pkt 8.29) Komisja nie mogła zweryfikować, czy przedstawione informacje są wiarygodne i porównywalne.

8.28. W obszarze EFRR nie istniał wymóg prawny stosowania wspólnego zestawu wskaźników wyników. Zatem organy zarządzające nie musiały stosować zestawu podstawowych wskaźników do oceny EFRR i Funduszu Spójności, które zostały zdefiniowane w dokumencie „Ogólne wytyczne dotyczące metod oceny: wskaźniki monitorowania i oceny”, przygotowanym przez Komisję w sierpniu 2006 r. W rezultacie pojawiło się istotne ryzyko, że dane zgromadzone w zakresie podstawowych wskaźników, a następnie przedstawione w załączniku 7 rocznego sprawozdania z działalności mogą być niewyczerpujące lub nieporównywalne⁽²⁰⁾.

8.29. Zarówno w przypadku EFRR, jak i danych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich Komisja nie zweryfikowała wiarygodności danych przedstawionych przez właściwe organy państw członkowskich, a jedynie przeprowadziła testy wiarygodności⁽²¹⁾. Informacje otrzymane za pomocą systemów informatycznych, które zostały wykorzystane w sprawozdaniach państw członkowskich przedkładanych Komisji, były gromadzone na poziomie programów i działań. Komisja nie miała bezpośredniego dostępu do danych na poziomie projektowym, zatem nie mogła prowadzić w sposób systematyczny pogłębionych kontroli.

8.27. Zob. odpowiedź do pkt 8.29.

8.28. Trybunał określił ograniczenia odnoszące się do kwestii, które należy umieścić w odpowiedniej perspektywie. DG REGIO nieustannie rozwija oraz ulepsza uzgodnienia dotyczące sprawozdawczości na temat wyników. Dyrekcja wykroczyła poza wymogi ustawowe, w szczególności wprowadzając „podstawowe wskaźniki”. DG REGIO jest jednak w pełni świadoma tych słabości, dlatego podjęła wysiłki nad poprawą sprawozdań dotyczących zalecanych podstawowych wskaźników poprzez współpracę z państwami członkowskimi. Przyszłe instrumenty prawne będą zawierały odpowiednie modyfikacje.

8.29. DG REGIO weryfikuje dane otrzymane z państw członkowskich oraz wykorzystuje ścisłe partnerstwo z nimi i regionami, aby zachęcić i przekonać je do przekazywania bardziej wiarygodnych danych. Zgodnie z wymogami prawnymi w odniesieniu do wyboru projektu, określania celów i szczegółowego monitorowania, największa odpowiedzialność spoczywa jednak na instytucjach zarządzających. W kontekście monitorowania tematycznego wykorzystania środków UE wyniki corocznej sprawozdawczości na temat programów za 2009 r. zostały omówione na różnych forach, w których uczestniczyli przedstawiciele organów krajowych (COCOF, spotkania techniczne, spotkanie roczne, komitety monitorujące), co w konsekwencji spowodowało korektę danych. Komisja zamierza kontynuować i zintensyfikować weryfikację jakości sprawozdawczości w ramach tego systemu informacji.

W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich Komisja ustanowiła wspólne ramy monitorowania i oceny rozwoju obszarów wiejskich na okres programowania 2007–2013. Zapewniają one po raz pierwszy jeden system monitorowania i oceny wszystkich działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich dzięki zastosowaniu wspólnych wskaźników.

⁽¹⁹⁾ Pozostałe dwa wskaźniki to wskaźnik konwergencji z celami strategii lizbońskiej w regionach na podstawie danych Eurostatu, który w trakcie roku uległ znaczącej modyfikacji, oraz wskaźnik liczby wybudowanych obiektów naukowo-badawczych i wspólnie wykorzystywanych na poziomie unijnym – wskaźnik ten obejmował również informacje na temat jeszcze niewybudowanych obiektów.

⁽²⁰⁾ Kwesta ta nie dotyczyła wskaźników dla rozwoju obszarów wiejskich, w przypadku których zestaw wspólnych wskaźników został zdefiniowany w art. 62 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 (Dz.U. L 368 z 23.12.2006, s. 15).

⁽²¹⁾ Kontrola skali jednostek, wykrycie błędów pisarskich, porównanie danych przedstawionych na poziomie programu lub działań z innymi informacjami przedstawionymi w sprawozdaniach.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja we współpracy z państwami członkowskimi podjęła ogromny wysiłek, aby dopracować jakość i wiarygodność informacji zapewnianych w ramach systemu. Ocena śródkresowa programów rozwoju obszarów wiejskich wskazuje na utrzymywanie się trudności z kwantyfikacją wskaźników oddziaływania dla kilku programów. Prowadzone są dalsze prace, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, tak na temat bieżącego okresu programowania, jak i przygotowań do przyszłego okresu programowania.

Zakłada się, że w ramach systemu odpowiedzialność za zapewnienie wiarygodnych danych uzyskanych dzięki monitorowaniu spoczywa na państwach członkowskich zgodnie z podziałem kompetencji w ramach zarządzania dzielonego. Biorąc pod uwagę dużą liczbę projektów oraz bardzo dużą różnorodność projektów w państwach członkowskich, nie jest ani wykonalne, ani opłacalne, aby Komisja dokonywała weryfikacji danych na poziomie projektu, przekazywanych z państw członkowskich.

SPRAWOZDANIA SPECJALNE TRYBUNAŁU NA TEMAT OSIĄGANÝCH WYNIKÓW

Wstęp

8.30. Trybunał w swoich sprawozdaniach specjalnych bada, czy interwencja unijna została przeprowadzona zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Dobierając tematy sprawozdań specjalnych, Trybunał kieruje się istotnością kontrolowanego obszaru, ryzykiem dla należytego zarządzania finansami, faktem, czy podobne zagadnienia zostały już poruszone przez Trybunał lub w ramach innych ocen, a także adekwatnością tematu, tj. w jakim zakresie wyniki kontroli pozwolą poprawić skuteczność, wydajność i/lub oszczędność wydatkowania środków UE.

8.31. Poniżej przedstawiono sprawozdania specjalne przyjęte przez Trybunał w 2010 r.:

Sprawozdania specjalne przyjęte przez Trybunał w 2010 r. ⁽²²⁾

- Sprawozdanie specjalne nr 1/2010 – Czy kontrola uproszczonych procedur celnych dotyczących przywozu jest prowadzona skutecznie?
- Sprawozdanie specjalne nr 2/2010 – Skuteczność programów wsparcia projektów infrastruktury i rozwoju nowych infrastruktur w ramach szóstego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych
- Sprawozdanie specjalne nr 3/2010 – Oceny oddziaływania w instytucjach Unii Europejskiej: czy wspierają one procesy decyzyjne?

⁽²²⁾ Sprawozdania specjalne Trybunału można znaleźć na stronie internetowej Trybunału pod adresem: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>

UWAGI TRYBUNAŁU

- Sprawozdanie specjalne nr 4/2010 – Czy struktura programu mobilności Leonardo da Vinci oraz zarządzanie tym programem mogą prowadzić do osiągnięcia wymiernych rezultatów?
- Sprawozdanie specjalne nr 5/2010 – Wdrożenie podejścia Leader w zakresie rozwoju obszarów wiejskich
- Sprawozdanie specjalne nr 6/2010 – Czy osiągnięto główne cele reformy rynku cukru?
- Sprawozdanie specjalne nr 7/2010 – Kontrola procedury rozliczania rachunków
- Sprawozdanie specjalne nr 8/2010 – Poprawa funkcjonowania transportu w ramach transeuropejskich osi kolejowych: czy inwestycje UE w infrastrukturę kolejową są skuteczne?
- Sprawozdanie specjalne nr 9/2010 – Czy fundusze w ramach działań strukturalnych przeznaczone na dostawę wody do użytku domowego są wydatkowane w sposób optymalny?
- Sprawozdanie specjalne nr 10/2010 – Szczególne środki dla rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych oraz na mniejszych wyspach Morza Egejskiego
- Sprawozdanie specjalne nr 11/2010 – Zarządzanie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji
- Sprawozdanie specjalne nr 12/2010 – Pomoc Unii Europejskiej na rzecz rozwoju edukacji bazowej w Afryce Subsaharyjskiej i Azji Południowej
- Sprawozdanie specjalne nr 13/2010 – Czy z powodzeniem uruchomiono nowy Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa i czy osiąga on zamierzone rezultaty na Kaukazie Południowym (Armenia, Azerbejdżan i Gruzja)?
- Sprawozdanie specjalne nr 14/2010 – Zarządzanie przez Komisję systemem kontroli weterynaryjnych przywożonego mięsa po reformach przepisów dotyczących higieny z 2004 r.

8.32. Trybunał w swoich 14 sprawozdaniach specjalnych przyjętych w 2010 r. poczynił następujące uwagi w odniesieniu do osiąganych wyników oraz procesu osiągania rezultatów przy użyciu funduszy UE – od fazy planowania wstępnego do fazy sprawozdawczości dotyczącej wykonanych zadań.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Uwagi Trybunału dotyczące procesu osiągnięcia rezultatów*Planowanie strategiczne*

8.33. Trybunał w wielu sprawozdaniach specjalnych (SS) ⁽²³⁾ podkreślił znaczenie zasad regulujących dobre planowanie: inicjatywy powinny dotyczyć obszarów strategicznych i powinny być uszeregowane pod względem priorytetów; należy ustanowić zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie cele (SMART), które muszą być w spójny sposób wyrażane w różnych dokumentach dotyczących planowania; dobrze przygotowana ocena oddziaływania *ex ante* może odegrać ważną rolę w procesie decyzyjnym.

8.34. W tym zakresie Trybunał odnotował w obszarze pomocy rozwojowej na rzecz edukacji bazowej nieodpowiedni poziom planowania strategicznego inicjatyw ukierunkowanych na rozwój zdolności (SS 12/2010, pkt 69), w obszarze polityki sąsiedztwa niedostatecznie jasne określenie priorytetów oraz wyrażenie celów (SS 13/2010, pkt 68) oraz w obszarze wdrożenia podejścia Leader brak zdefiniowanych, wymiernych i osiągalnych w określonym czasie celów (SS 5/2010, pkt 26). Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym programu mobilności Leonardo da Vinci zauważył, że Komisja nie zakończyła procesu wyznaczania celów SMART oraz nie zdefiniowała wskaźników oddziaływania, aby ocenić powodzenie programu w odniesieniu do jego celów. W konsekwencji nie jest ona w stanie dokonać pomiaru oddziaływania pierwszych trzech lat trwania programu (SS 4/2010, pkt 48, 50, 61 i 62).

8.35. Z drugiej strony, Trybunał odnotował również poprawę w definiowaniu celów w obszarze wsparcia budżetowego dla krajów rozwijających się (SS 11/2010, pkt 56 i 96) oraz jeden przypadek dobrych praktyk w obszarze lepszego stanowienia prawa, gdzie oceny oddziaływania skutecznie przyczyniły się do usprawnienia procesu decyzyjnego w UE (SS 3/2010, pkt 87).

Identyfikacja potrzeb

8.36. W niektórych swoich uwagach ⁽²⁴⁾ Trybunał przypomniał, że w celu otrzymania dobrych wyników należy jednoznacznie zidentyfikować potrzeby, które mają zostać zaspokojone przez programy.

8.34. Planowanie strategiczne w zakresie rozwoju zdolności jest uwarunkowane wyraźnym żądaniem ze strony państwa partnerskiego i jego rządu. Doświadczenia w tej dziedzinie wskazują, że bez takiego poczucia odpowiedzialności, zewnętrzne wsparcie instytucjonalne nie zostanie prawdopodobnie wykorzystane jako podstawa skutecznego rozwoju zdolności.

W odniesieniu do programu mobilności Leonardo da Vinci, komitet programu „Uczenie się przez całe życie” przyjął wskaźniki na posiedzeniu w dniu 17 czerwca 2010 r. Komisja przedstawi komitetowi pierwsze sprawozdanie na temat tych wskaźników w 2011 r.

Natomiast w odniesieniu do podejścia do programu Leader, Komisja przyznaje, że cele poszczególnych lokalnych strategii rozwoju powinny być ustanawiane w możliwym zakresie zgodnie z kryteriami SMART. W celu wsparcia lokalnych grup działania w ramach tego zadania, ze środków przeznaczonych na finansowanie rozwoju obszarów wiejskich za pośrednictwem poddziałania „nabywanie umiejętności” wspiera się zarówno pomoc, jak i szkolenia.

8.35. Komisja przyjmuje z zadowoleniem uznanie przez Trybunał ulepszeń, jeśli chodzi o określanie celów w dziedzinie wsparcia budżetu. Roczne sprawozdanie Europejskiego Funduszu Rozwoju potwierdza również znaczący postęp poczyniony przez Komisję w wykazywaniu zgodności z kryteriami kwalifikowalności określonymi przez umowę z Kotonu oraz we wprowadzaniu formalnych ram oceny wyników w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

⁽²³⁾ SS 12/2010, pkt 69; SS 13/2010, pkt 68; SS 5/2010, pkt 26; SS 11/2010, pkt 56 i 96; SS 3/2010, pkt 87; SS 4/2010, pkt 48, 50, 61 i 62.

⁽²⁴⁾ SS 8/2010, pkt 63; SS 9/2010, pkt 72; SS 13/2010, pkt 70; SS 5/2010, pkt 48.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.37. Trybunał zauważył, że definicja projektów priorytetowych w odniesieniu do transeuropejskich osi kolejowych powinna odzwierciedlać obecne oraz przewidywane potrzeby (SS 8/2010, pkt 63).

8.38. Trybunał wskazał również na fakt, że dobra analiza potrzeb pozwala uniknąć określenia celów wykraczających poza faktyczne potrzeby, a jednocześnie przyczynia się do opracowania mniej kosztownych rozwiązań alternatywnych (SS 9/2010, pkt 72).

Związek pomiędzy celami a działaniami

8.39. Trybunał w kilku swoich sprawozdaniach ⁽²⁵⁾ podkreślił potrzebę zachowania jednoznacznego związku pomiędzy realizowanymi celami a działaniami wybranymi do osiągnięcia takich celów.

8.40. Jeśli związek taki nie zostanie określony, wówczas prawdopodobieństwo, że wybrane działania pozwolą osiągnąć założone cele, będzie niewielkie (zob. SS 10/2010, pkt 34, dotyczący szczególnego przypadku mniejszych wysp Morza Egejskiego). W obszarze lepszego stanowienia prawa Trybunał zauważył, że sprawozdania z oceny oddziaływania nie przedstawiają w jednakowy sposób metody osiągnięcia celów oraz spodziewanych wyników za pomocą planowanych mechanizmów realizacji oraz, w odniesieniu do programów wydatków, szacowanego budżetu (SS 3/2010, pkt 60).

Właściwe, wystarczające i proporcjonalne środki

8.41. W niektórych swoich uwagach Trybunał ⁽²⁶⁾ podkreśla istotę właściwego doboru środków w celu uzyskania ustanowionych celów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.37. W odniesieniu do projektów priorytetowych w ramach transeuropejskich osi kolejowych doświadczenie pokazało, że ostateczne określenie głównych transeuropejskich osi kolejowych, mimo że stanowi właściwe podejście, pozostaje jedynie w sferze życzeń, i jest niezwykle trudne ze względu na to, że podlegają one ciągłym zmianom w zależności od migracji, struktury handlu oraz kontekstu geopolitycznego. Przeprowadzono badania dotyczące istniejących i spodziewanych przepływów handlowych, tak w przypadku poszczególnych projektów, jak i całej sieci, jednak na ostateczne wyniki trzeba jeszcze poczekać. W konsekwencji określenie projektów priorytetowych nie jest obecnie możliwe, a zatem powinno się je kontynuować poprzez porozumienia polityczne między Radą a Parlamentem Europejskim na podstawie najlepszych dostępnych danych.

8.40. Komisja zgadza się, że należy usprawnić programy wsparcia dla mniejszych wysp Morza Egejskiego, dlatego współpracuje obecnie z władzami greckimi w tej sprawie.

⁽²⁵⁾ SS 10/2010, pkt 34; SS 3/2010, pkt 60; SS 6/2010, pkt 94 i 96.

⁽²⁶⁾ SS 12/2010, pkt 66; SS 7/2010, pkt 90; SS 9/2010, pkt 53.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.42. W obszarze pomocy rozwojowej dla edukacji bazowej w Afryce Subsaharyjskiej Trybunał wskazał trudności, których doświadcza Komisja z wyznaczeniem członków delegatur posiadających odpowiedni profil zawodowy, co osłabia ich zdolność skutecznego zarządzania programami (SS 12/2010, pkt 66). W innym kontekście procedury rozliczania rachunków Trybunał zasygnalizował, że aby nałożone korekty były naprawdę skuteczne, muszą one mieć wpływ bezpośrednio prewencyjny i zniechęcający dla podmiotów odpowiedzialnych za nieprawidłowości (SS 7/2010, pkt 90).

Budżet i ramy czasowe

8.43. W swoich sprawozdaniach Trybunał podkreślił⁽²⁷⁾ znaczenie planowania w fazie realizacji projektów, które pozwala uniknąć nadmiernych wydatków lub opóźnień.

8.44. W tym zakresie Trybunał zauważył, że w odniesieniu do inwestycji w unijną infrastrukturę kolejową projekty przygotowane z mniejszą starannością i mniej szczegółowo były bardziej narażone na ryzyko znaczącego wzrostu kosztów (SS 8/2010, pkt 46). Trybunał zauważył także, że w większości przypadków dzięki lepszemu planowaniu można było częściowo uniknąć opóźnień spowodowanych dodatkowymi wymogami wynikającymi z ocen skutków dla środowiska naturalnego, trudnościami w uzyskaniu pozwoleń administracyjnych i niedokładnymi szacunkami lub obliczeniami (SS 9/2010, pkt 51).

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.42. Komisja jest zdania, że w dziedzinie edukacji najważniejsze znaczenie ma odpowiednia wiedza fachowa. W przypadku gdy edukacja stanowi dla delegatury priorytet, Komisja podejmuje działania, aby zapewnić fachową wiedzę, na przykład poprzez przekazanie uprawnień w ramach unijnej polityki podziału pracy państwu członkowskiemu, które ma tę sektorową wiedzę fachową, lub poprzez zapewnianie odpowiedniej wiedzy fachowej z siedziby głównej za pośrednictwem dyrekcji geograficznych przy wsparciu działów tematycznych. Planuje się również rozwój sieci tematycznych, aby lepiej powiązać dyrekcje tematyczne i geograficzne w siedzibie głównej z delegaturami.

Rozliczenie zgodności zostało zaprojektowane z zamiarem wykluczenia z finansowania ze źródeł UE wydatków, które nie są zgodne z przepisami UE. 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 rozliczania zgodności, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia działań następczych polegających na odzyskaniu płatności od tych beneficjentów. W przypadkach, w których nie trzeba odzyskiwać środków, ponieważ korekta finansowa dotyczy niedoskonałości systemu zarządzania i kontroli w państwie członkowskim, korekty stanowią istotny środek ich naprawy, a zatem zapobiegania nieprawidłowym płatnościom na rzecz beneficjentów lub ich wykrywania i odzyskiwania.

Ponadto prawodawstwo dotyczące polityki rolnej przewiduje skuteczne, odstraszające i proporcjonalne sankcje, które można nałożyć na beneficjentów, którzy otrzymali nieprawidłowe płatności.

8.44. Komisja, w kontekście projektów Funduszu Spójności oraz dużych projektów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych, wielokrotnie podkreślała wagę etapu planowania projektów przez organy krajowe i regionalne. Na okres programowania funduszy strukturalnych na lata 2007–2013 przewidziano instrument pomocy technicznej JASPERS (wspólną inicjatywę wsparcia projektów w regionach europejskich) w celu wspierania, głównie na terytorium UE-12, lepszego projektowania i planowania projektów.

Planowanie jest jednak tylko jednym z elementów mających wpływ na nadmierne wydatki i opóźnienia. Trybunał w pkt 45 sprawozdania specjalnego na temat inwestycji UE przeznaczonych na infrastrukturę kolejową stwierdził, że „Wzrost kosztów projektów odnotowano we wszystkich przypadkach. Niemal zawsze koszty wzrosły z przyczyn związanych z nieprzewidywalnymi czynnikami, które pojawiły się w trakcie budowy, takimi jak nieoczekiwane trudne warunki geograficzne, wymogi dotyczące ochrony środowiska, wymogi bezpieczeństwa oraz droższe niż przewidywano oferty wykonawców”.

⁽²⁷⁾ SS 8/2010, pkt 46; SS 9/2010, pkt 51; SS 5/2010, pkt 71.

UWAGI TRYBUNAŁU

Kontrole i monitorowanie wyników

8.45. Niektóre uwagi Trybunału⁽²⁸⁾ zachęciły zarządzających do ulepszenia systemów kontroli wewnętrznej, a także do monitorowania wyników poprzez utworzenie mechanizmów, za pomocą których zbiera się informacje i dane na temat osiągniętych wyników lub poziomu realizacji.

8.46. Na przykład Trybunał odnotował, że w przeglądach przeprowadzonych w celu monitorowania interwencji finansowanych z budżetu UE w edukację bazową w Afryce Subsaharyjskiej raczej kładzie się nacisk na procesy i kwestie finansowe związane z określonymi warunkami dokonywania wypłat, aniżeli na wyniki edukacji (SS 12/2010, pkt 62). Podobnie Trybunał zauważył, że lokalne grupy działania odpowiedzialne za realizację programu Leader nie zbierały informacji na temat osiągnięcia lokalnych celów strategii ani nie oceniały, w jakim stopniu takie cele zostały osiągnięte (SS 5/2010, pkt 31).

8.47. Z drugiej strony, Trybunał odnotował skuteczne elementy systemów nadzoru i kontroli, np. rolę weryfikacji prowadzonych przez Biuro ds. Żywności i Weterynarii w celu utrzymania koniecznej presji kontrolnej (SS 14/2010, pkt 67) lub opracowanie przez Komisję odpowiedniego podejścia do kontroli uproszczonych procedur celnych (SS 1/2010, pkt 81).

8.48. Trybunał podkreślił w jednym ze swoich sprawozdań (SS 10/2010, pkt 40) pożytek płynący z corocznej oceny wdrażania programów, wskazując, że taka ocena umożliwiła zarządzającym wprowadzenie skutecznych zmian w trwających programach.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.46. W odniesieniu do programów wsparcia polityki dla sektora edukacji finansowanych przez sektorowe wsparcie budżetowe, postęp w osiąganiu wskaźników wyników (skolaryzacji, ukończenia cyklu nauki, kontynuacji nauki i – w niektórych przypadkach – osiągnięć uczniów) jest oceniany w ramach wspólnych przeglądów z innymi darczyńcami, prowadzonych przez kraj partnerski. W toku uzgadniania ustaleń dotyczących monitorowania wyników Komisja uznaje, że dobre zestawienie wskaźników dotyczących procesów i wyników zapewnia niezbędny ogólny obraz postępu kraju we wdrażaniu jego polityki sektorowej.

Co do programu Leader, Komisja przekazała państwom członkowskim dalsze wskazówki, w jaki sposób lepiej monitorować, oceniać i ulepszać strategie lokalnych grup działania oraz ich osiągnięcia. Ponadto zapoczątkowała na początku 2011 r. prace grupy dyskusyjnej na temat jakości strategii rozwoju lokalnego, w tym również nad zagadnieniami monitorowania i oceny w ramach europejskiej sieci na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Wyniki będą dostępne pod koniec roku oraz dostarczą więcej instrumentów i zapewnią przykłady dobrych praktyk do wykorzystania przez państwa członkowskie oraz lokalne grupy działania.

8.47. Biuro ds. Żywności i Weterynarii nieustannie ocenia skuteczność i wydajność swoich działań kontrolnych, aby zapewnić jak najlepsze wykorzystanie zasobów.

8.48. Komisja ustaliła wspólne wskaźniki wyników, których ocena pomoże w jeszcze większym stopniu ulepszyć program szczególnych opcji na rzecz regionów oddalonych i wyspiarskich oraz programy na rzecz mniejszych wysp Morza Egejskiego.

⁽²⁸⁾ SS 12/2010, pkt 62; SS 5/2010, pkt 31; SS 10/2010, pkt 79; SS 10/2010 pkt 40.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Uwagi Trybunału dotyczące osiągnięć oraz sprawozdawczości*Osiągnięcie wyznaczonych celów*

8.49. W dwóch swoich sprawozdaniach Trybunał pozytywnie ocenił rezultaty osiągnięte w wyniku interwencji finansowanych z budżetu unijnego (SS 8/2010 i 10/2010). Trybunał stwierdził, że projekty w obszarze infrastruktury kolejowej współfinansowane przez UE pozwoliły stworzyć planową infrastrukturę zgodnie ze specyfikacją. Po ich zakończeniu powstały nowe możliwości transportowe lub dzięki nim usprawniono już istniejące możliwości w zakresie kluczowych odcinków projektów priorytetowych (SS 8/2010, pkt 65). W odniesieniu do szczególnych środków dotyczących rolnictwa, ukierunkowanych na regiony najbardziej oddalone i mniejsze wyspy Morza Egejskiego, programy były z zasady realizowane w sposób skuteczny i odpowiadały potrzebom tych regionów (SS 10/2010, pkt 82).

8.50. W pozostałych sprawozdaniach specjalnych Trybunał przedstawił bardziej zróżnicowane wyniki, w tym również przykłady nieosiągnięcia niektórych istotnych celów (SS 6/2010, 9/2010, 12/2010 i 13/2010). Trybunał zauważył, że w przypadku istnienia sprzecznych ze sobą celów trudniej było o ich jednoczesną realizację (SS 6/2010, pkt 93 i 99). Chociaż wydatki w ramach działań strukturalnych przyczyniły się do poprawy dostaw wody przeznaczonej do użytku domowego, lepsze rezultaty można było osiągnąć niższym kosztem dla budżetu UE (SS 9/2010, pkt 71).

Sprawozdawczość na temat wyników

8.51. Trybunał w swoich sprawozdaniach zwrócił uwagę⁽²⁹⁾ na potrzebę stosowania odpowiedniej struktury sprawozdań oraz opierania się na właściwych, porównywalnych i wiarygodnych danych, które umożliwiają ocenę relacji między ustalonymi celami a osiągniętymi rezultatami.

8.52. Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym programu mobilności Leonardo da Vinci zauważył, że struktura rocznego programu prac różni się od struktury rocznego sprawozdania z działalności, a zatem niemożliwe było dokonanie miarodajnego porównania rezultatów z planowanymi wynikami (SS 4/2010, pkt 41). Trybunał zauważył również, że Komisja i państwa członkowskie nie były w stanie określić skuteczności programów Leader w zakresie zapewniania wyników w rozwoju obszarów wiejskich, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w odniesieniu do innych metod zapewniania wyników, ze względu na brak danych lub ich niewiarygodność (SS 5/2010, pkt 100).

8.50. Cele reformy rynku cukru UE z 2006 r. są bezpośrednio powiązane z celami wspólnej polityki rolnej (WPR), wpisanymi do traktatów. Częściowo rozbieżne cele reformy nie są jej słabością, a raczej wynikiem jej wszechstronnego zakresu. Komisja uznaje, że dzięki reformie rynku cukru udało się zrestrukturizować sektor, ustanowić ramy długookresowej polityki i znacznie poprawić jego konkurencyjność.

8.52. W odniesieniu do programu mobilności Leonardo da Vinci – tak jak zapowiedziano w planie działania w odpowiedzi na sprawozdanie Trybunału – wewnętrzna grupa robocza DG ds. Edukacji i Kultury w drugim kwartale 2011 r. zweryfikowała wymogi oraz formularz rocznego sprawozdania z działalności agencji krajowej. Zweryfikowany formularz sprawozdania jest obecnie zgodny ze strukturą i treścią rocznego programu prac agencji krajowych, skorygowanego na 2011 r. W konsekwencji roczne sprawozdanie agencji krajowych za 2011 r. (które Komisja ma otrzymać w 2012 r.) pozwoli na konstruktywne porównanie wyników z planowanymi wynikami działań.

⁽²⁹⁾ SS 4/2010, pkt 41; SS 5/2010, pkt 100.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

8.53. Jak odnotowano na początku niniejszego rozdziału, rozporządzenie finansowe stanowi, że roczne sprawozdanie z działalności wykazuje wyniki operacji poprzez odniesienie do ustalonych celów, ryzyka związanego z tymi operacjami, wykorzystania przewidzianych zasobów oraz wydajności i skuteczności systemu kontroli wewnętrznej⁽³⁰⁾. Trybunał zauważył, że często nie analizowano różnic pomiędzy ustalonymi założeniami a osiągnięciami (zob. pkt 8.16) oraz że ramy sprawozdawczości na temat skuteczności nie obejmowały aspektów związanych z oszczędnością i wydajnością wydatkowania (zob. pkt 8.17).

8.54. Brak odpowiednich etapów pośrednich utrudnił ocenę, czy zrealizowane postępy były wystarczające, aby osiągnąć cele wieloletnie (zob. pkt 8.20 i 8.21).

8.55. Trybunał odnotował, że cele, wskaźniki i założenia ustanowione w planach zarządzania były z zasady tożsame z tymi wykorzystanymi w rocznych sprawozdaniach z działalności (zob. pkt 8.24 i 8.25).

8.56. Ograniczenia prawne oraz uwarunkowania praktyczne miały negatywny wpływ na wiarygodność informacji w zakresie planowania i sprawozdawczości uzyskanych przez DG od państw członkowskich w odniesieniu do programów w ramach zarządzania dzielonego (zob. pkt 8.27–8.29).

Śródkresowa ocena programu Leader+ została przeprowadzona na początkowym etapie wdrażania strategii lokalnych grup działania. Ocena ex post programu Leader+, która została ukończona w grudniu 2010 r., dostarcza jednak przydatnych informacji na temat skuteczności i wydajności działań w ramach programu Leader. Informacje te będą przydatne w kontekście toczących się prac nad ramami wspólnej polityki rolnej po 2013 r.

8.53. Komisja przyznaje, że rozbieżność między bieżącymi osiągnięciami a planowanymi założeniami może być lepiej wyjaśniana w przyszłych rocznych sprawozdaniach z działalności.

Na podstawie art. 60 ust. 7 rozporządzenia finansowego w rocznym sprawozdaniu z działalności należy uwzględnić informacje dotyczące skuteczności i wydajności systemu kontroli wewnętrznej, a nie skuteczności i wydajności działań UE. Zawartość rocznego sprawozdania z działalności jest określona zgodnie z wymogami tego przepisu. W każdym razie, dzięki spójności zapewnionej przez nomenklaturę obowiązującą przy sporządzaniu budżetu zadaniowego, w wyraźny sposób można określić zasoby ludzkie i finansowe (przedstawione w załącznikach 2 i 3), przypisane do każdego działania budżetu zadaniowego oraz można je połączyć ze wskaźnikami w odpowiadających im załącznikach, tym samym umożliwiając dokonanie oceny oszczędności i wydajności w zarządzaniu dostępnymi zasobami.

8.54. W przypadku wieloletnich programów nie zawsze jest wskazane ustalenie celów pośrednich, ponieważ oddziaływanie jest odczuwalne nieliniowo dopiero pod koniec okresu programowania. Coroczna sprawozdawczość na temat nakładów, produktów i rezultatów, tj. monitorowanie postępu implementacji programu, pozwala na regularną ocenę postępu w kontekście osiągnięcia celów.

8.56. W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich Komisja ustanowiła wspólne ramy monitorowania i oceny rozwoju obszarów wiejskich na okres programowania 2007–2013. Zapewniają one po raz pierwszy jeden system monitorowania i oceny wszystkich działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich dzięki zastosowaniu wspólnych wskaźników.

Zakłada się, że w ramach systemu odpowiedzialność za zapewnienie wiarygodnych danych uzyskanych dzięki monitorowaniu, spoczywa na państwach członkowskich, zgodnie z podziałem kompetencji w ramach zarządzania dzielonego. Biorąc pod uwagę dużą liczbę projektów oraz bardzo dużą różnorodność projektów w państwach członkowskich, nie jest ani wykonalne, ani opłacalne, aby Komisja dokonywała weryfikacji danych na poziomie projektu, przekazywanych z państw członkowskich.

Zob. też odpowiedź do pkt 8.29.

⁽³⁰⁾ Art. 60 ust. 7 akapit drugi rozporządzenia finansowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.57. Trybunał stwierdził, że jakość fazy planowania jest istotna w określeniu sposobu osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Niedostateczne lub złe planowanie, np. brak celów SMART, może prowadzić do opóźnień, dodatkowych kosztów oraz może wpłynąć na osiągnięte rezultaty (zob. pkt 8.33–8.44).

8.58. W zakresie odpowiedzialności kierownictwa istotne znaczenie ma zachowanie spójności pomiędzy rezultatami a celami i wskaźnikami zdefiniowanymi w planie zarządzania oraz wprowadzenie odpowiednich mechanizmów monitorowania i kontroli w celu uzyskania wiarygodnych danych do celów sprawozdawczości na temat rezultatów (zob. pkt 8.45–8.48 i 8.51–8.52).

8.59. Trybunał formułuje następujące zalecenia:

— **Zalecenie 1:** W rocznych sprawozdaniach z działalności dyirekcji generalnych należy poświęcić więcej miejsca wynikom, poprzez analizę różnic pomiędzy ustalonymi założeniami a osiągnięciami, oraz należy przedstawiać informacje na temat aspektów dotyczących oszczędności i wydajności wydatkowania UE (zob. pkt 8.53).

— **Zalecenie 2:** W przypadku założeń wieloletnich Komisja powinna zdefiniować odpowiednie etapy pośrednie, tak aby możliwa była odpowiednia ocena postępu (zob. pkt 8.54).

— **Zalecenie 3:** Komisja oraz państwa członkowskie, w kontekście ich zobowiązań w ramach zarządzania dzielonego, powinny uzgodnić spójne wskaźniki wyników oraz zapewnić wiarygodność danych dotyczących ustalonych założeń oraz osiągniętych rezultatów (zob. pkt 8.56).

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.57. Komisja uznaje wagę etapu planowania oraz potrzebę opierania się na celach SMART.

8.58. Komisja zgadza się, że istotne jest w odniesieniu do odpowiedzialności za zarządzanie, żeby wyniki i wskaźniki w sprawozdaniu odpowiadały celom i wskaźnikom określonym w planie zarządzania, oraz że powinien funkcjonować odpowiedni system monitorowania i kontroli, aby dostarczać wiarygodnych informacji dla celów składania sprawozdań na temat wyników.

Komisja jest zobowiązana do nieustannego ulepszania swoich systemów monitorowania i kontroli w celu zapewnienia ich właściwego i odpowiedniego funkcjonowania, tak aby dostarczały niezbednych informacji w sposób wiarygodny.

8.59.

— Zaleca się lepsze wyjaśnianie różnic między planowanymi założeniami i bieżącymi osiągnięciami a określonymi celami.

Plan zarządzania i roczne sprawozdanie z działalności nie zostały zaprojektowane jako instrument zapewniania szczegółowych informacji na temat oszczędności i wydajności. (zob. odpowiedzi do pkt 8.17 i 8.53).

W przypadku programów w obszarze funduszy strukturalnych ocena oszczędności i wydajności programów finansowania zależy w znaczącym stopniu od gotowości państw członkowskich do przekazywania informacji na temat kosztów jednostkowych oraz powiązań między produktami a kategoriami wydatków, jak również możliwością, aby państwa członkowskie takie dane przekazywały. Na podstawie obecnych uregulowań prawnych składanie sprawozdań ze wszystkich programów w sposób syntetyczny nie jest możliwe.

— W przypadku wskaźników produktu i rezultatu, a w stosownych przypadkach również w przypadku wskaźników oddziaływania, rzeczywiście można określić cele pośrednie.

W przypadku wskaźników produktu możliwe jest określenie celów pośrednich dla wieloletnich założeń przynajmniej na poziomie programu. W przypadku wskaźników rezultatu wydaje się to jednak bardziej sztuczne ze względu na szereg przyczyniających się do ich osiągnięcia czynników. Komisja jest jednak skłonna włączyć do przyszłych rozporządzeń niektóre dalsze wymogi zakładające przekazywanie sprawozdań na temat postępu dotyczącego nowo zaproponowanych umów z partnerami, w szczególności w odniesieniu do celów pośrednich określonych w ramach osiągania wyników.

— Zgodnie z zasadami zarządzania dzielonego Komisja pełni funkcję nadzorującą poprzez upewnienie się, że ustalenia dotyczące systemów zarządzania i kontroli są zgodne z wymogami oraz poprzez weryfikację skuteczności funkcjonowania tych systemów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- **Zalecenie 4:** Podczas planowania programów wydatków UE Komisja i państwa członkowskie powinny poświęcać więcej uwagi na definiowanie celów SMART, a także na rozpoznawanie oraz ograniczanie rodzajów ryzyka, które mogą wystąpić podczas realizacji (zob. pkt 8.57).
- **Zalecenie 5:** Odpowiedzialność kierownictwa powinna być również rozumiana jako odpowiedzialność obejmująca sprawozdawczość z rezultatów, która ukazuje związek pomiędzy oczekiwanymi osiągnięciami określonymi w planie zarządzania a tymi przedstawionymi w rocznym sprawozdaniu z działalności (zob. pkt 8.58).
- **Zalecenie 6:** Komisja i państwa członkowskie, w kontekście zarządzania dzielonego, powinny zaprojektować i stosować systemy monitorowania i kontroli, tak aby możliwe było uzyskanie pełnych i dokładnych informacji dotyczących rezultatów (zob. pkt 8.58).

W tym kontekście Komisja wraz z państwami członkowskimi rozpoczęła już takie działania.

W przypadku rozwoju obszarów wiejskich Komisja ustanowiła dotychczas wspólne ramy monitorowania i oceny na okres programowania 2007–2013, co zapewniło po raz pierwszy jeden system monitorowania i oceny wszystkich działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich dzięki zastosowaniu wspólnych wskaźników.

Komisja zamierza ściślej współpracować z państwami członkowskimi, aby jeszcze bardziej udoskonalić wspólne ramy monitorowania i oceny na następny okres programowania. Pierwsze seminarium na temat monitorowania i oceny WPR zostało zaplanowane na wrzesień 2011 r.

W przypadku funduszy strukturalnych Komisja proponuje uzgodnienie wspólnych wskaźników produktu, które zostałyby włączone do przyszłego rozporządzenia obowiązującego po 2013 r., oraz uzgodnienie metody określania właściwych wskaźników rezultatu, które muszą być dostosowane do specyfiki danej tematyki. Weryfikacja planowanych założeń oraz sprawozdawczość na temat osiągniętych rezultatów będzie nadal leżała w zakresie kompetencji państw członkowskich (zob. odpowiedź do zalecenia nr 6).

- Komisja zawsze podejmuje wysiłki, aby określić cele SMART oraz aby zwracać uwagę na określanie i ograniczanie ryzyka, które może się pojawić w toku wdrażania. W przyszłości wysiłki te zostaną zintensyfikowane.
- Komisja zgadza się, że istotne jest w odniesieniu do odpowiedzialności za zarządzanie, żeby wyniki i wskaźniki w sprawozdaniu odpowiadały celom i wskaźnikom określonym w planie zarządzania, tak jak ma to już miejsce w przypadku większości z nich, oraz że powinny funkcjonować odpowiednie systemy działań następczych i kontroli, aby pozyskiwać wiarygodne informacje dla celów składania sprawozdań na temat wyników.

Komisja powinna utrzymać elastyczne podejście, tak aby być w stanie wykazać w rocznym sprawozdaniu z działalności najnowsze dane, nawet jeżeli nie były one przewidziane w planie zarządzania. Komisja przedstawi jednak dane, aby pozwolić na porównanie tych dwóch działań.

- W przypadku programów w ramach zarządzania dzielonego Komisja proponuje niektóre główne wymogi w celu uwzględnienia ich w projektowaniu systemów zapewniających informacje na temat wyników w przyszłych rozporządzeniach, które będą obowiązywać po 2013 r. Odpowiedzialność za działanie systemów w celu dostarczenia pełnych i dokładnych informacji na temat wyników będzie spoczywać na państwach członkowskich zgodnie z podziałem kompetencji w ramach zarządzania dzielonego.

ZAŁĄCZNIK

Informacje finansowe dotyczące budżetu ogólnego

SPIS TREŚCI

PODSTAWOWE INFORMACJE NA TEMAT BUDŻETU

1. Wykonanie 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 DOTYCZĄCE BUDŻETU I SKONSOLIDOWANEGO SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO ZA ROK BUDŻETOWY 2010

PODSTAWOWE INFORMACJE NA TEMAT BUDŻETU

1. WYKONANIE BUDŻETU

Budżet obejmuje dochody i wydatki Unii Europejskiej zatwierdzone przez Radę i Parlament Europejski. Zawiera on również wydatki związane ze 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 (art. 310–325 TFUE oraz 106a Traktatu EWEA) ⁽¹⁾, a także rozporządzeniom finansowym ⁽²⁾.

3. ZASADY BUDŻETOWE OKREŚLONE W TRAKTATACH I ROZPORZĄDZENIU FINANSOWYM

Wszystkie dochody i wydatki Unii Europejskiej 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 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: (I) Parlament; (II) Rada; (III) Komisja; (IV) Trybunał Sprawiedliwości; (V) Trybunał Obrachunkowy; (VI) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny; (VII) Komitet Regionów; (VIII) Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i (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 Unii Europejskiej: zasoby własne oparte na DNB; zasoby własne oparte na VAT; cła; opłaty rolne, opłaty wyrównawcze od cukru i izoglukozy ⁽³⁾.

Poza zasobami własnymi istnieją także inne dochody (zob. **wykres I**).

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 (SZ) 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,

— środki na płatności pozwalają finansować wydatki wynikające ze zobowiązań zawartych w trakcie roku budżetowego oraz poprzednich lat;

⁽¹⁾ Zob. lista skrótów w notach wyjaśniających.

⁽²⁾ Głównie rozporządzenie finansowe (FINREG) z dnia 25 czerwca 2002 r. (Dz.U. L 248 z 16.9.2002).

⁽³⁾ Głównie akty prawne dotyczące zasobów własnych: decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom (Dz.U. L 163 z 23.6.2007, s. 17); decyzja Rady 2000/597/WE, Euratom (Dz.U. L 253 z 7.10.2000, s. 42); rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, s. 1).

- b) środki niezróżnicowane (ŚNZ) pozwalają zapewnić zaciągnięcie zobowiązań i zrealizowanie płatności związanych z działaniami jednorocznymi w trakcie każdego roku budżetowego.

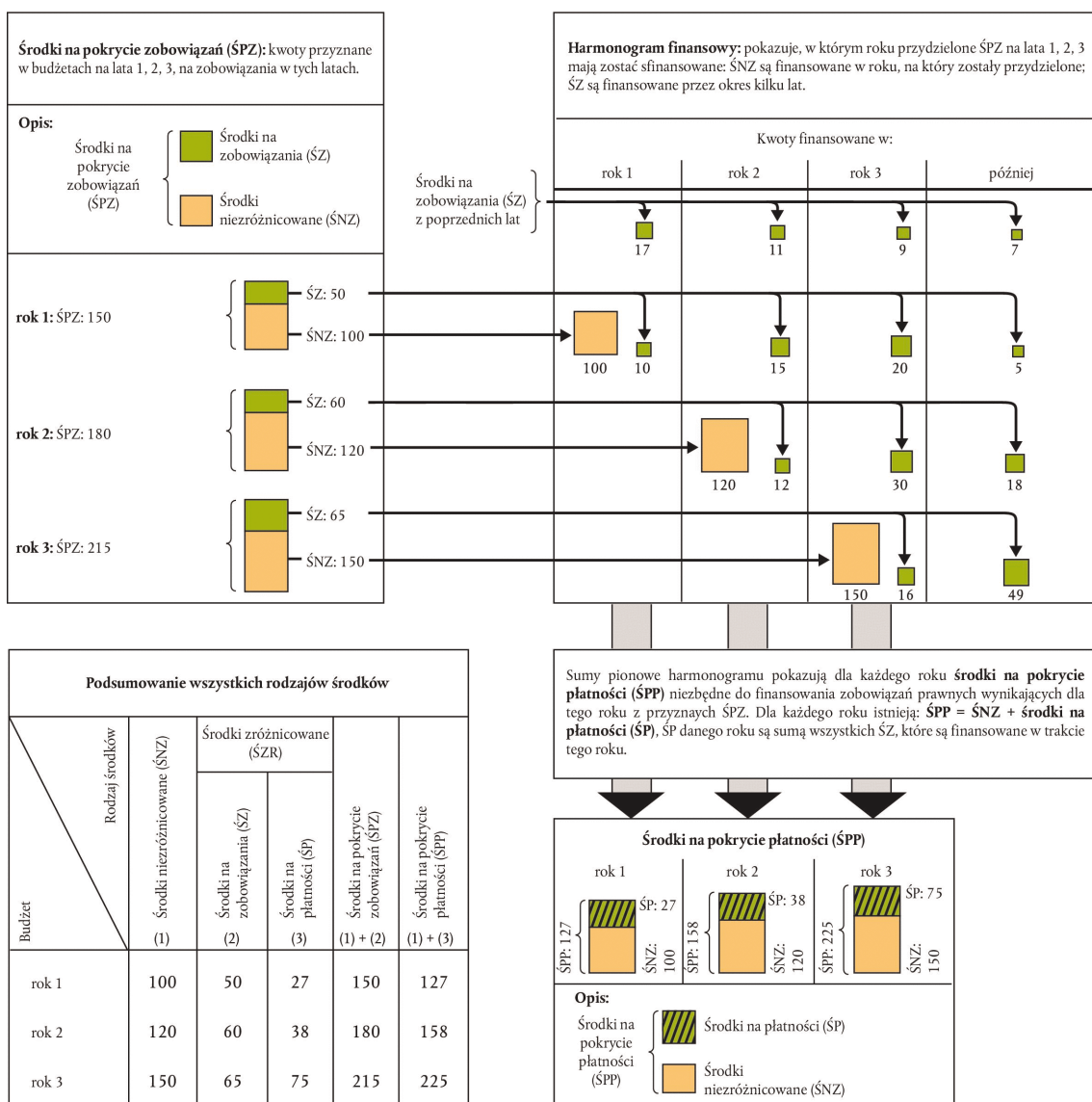
Dlatego też dla każdego roku budżetowego należy ustanowić dwie sumy:

- a) suma środków na pokrycie zobowiązań (ŚPZ) ⁽⁴⁾ = środki niezróżnicowane (ŚNZ) + środki na zobowiązania (ŚZ) ⁽⁴⁾;

- b) suma środków na pokrycie płatności (ŚPP) ⁽⁴⁾ = środki niezróżnicowane (ŚNZ) + środki na płatności (ŚP) ⁽⁴⁾.

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.



⁽⁴⁾ 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 ⁽⁵⁾. 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 Unię Europejską 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 Unii Europejskiej (zasoby własne i inne dochody). Wykonanie to podlega szczególnym postanowieniom ⁽⁶⁾. 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 na zobowiązania z poprzednich lat uwolnione i ponownie udostępnione;
- (ii) *wykorzystanie środków*: ostateczne środki na pokrycie zobowiązań są dostępne w trakcie roku budżetowego na zaciągnięcie zobowiązań (wykorzystane środki na pokrycie zobowiązań = kwota zaciągniętych zobowiązań);
- (iii) *przeniesienie środków z jednego roku budżetowego na następny*: niewykorzystane środki z danego roku budżetowego mogą zostać przeniesione na następny, na mocy decyzji podjętej przez daną instytucję. Środki dostępne z tytułu dochodów przeznaczonych na określony cel podlegają przeniesieniu automatycznie;
- (iv) *wygasanie środków*: saldo wygasa;

b) środki na pokrycie płatności:

- (i) *ewolucja środków*: całość środków na pokrycie płatności dostępnych w trakcie roku budżetowego składa się z następujących elementów: budżet początkowy (ŚNZ + ŚP) + budżety korygujące + dochody przeznaczone na określony cel + przesunięcia środków + środki przeniesione z poprzedniego roku budżetowego w formie przeniesień automatycznych lub nieautomatycznych;
- (ii) *wykorzystanie środków z danego roku budżetowego*: środki na pokrycie płatności są dostępne w trakcie roku budżetowego na dokonywanie płatności. Nie uwzględniają one środków przeniesionych z poprzedniego roku budżetowego (wykorzystane środki na pokrycie płatności = kwota płatności dokonanych ze środków z danego roku budżetowego);
- (iii) *przeniesienie środków z jednego roku budżetowego na następny*: niewykorzystane środki z danego roku budżetowego mogą zostać przeniesione na następny, na mocy decyzji podjętej przez daną instytucję. Środki dostępne z tytułu dochodów przeznaczonych na określony cel podlegają przeniesieniu automatycznie;

⁽⁵⁾ Zob. art. 317 TFUE, art. 106a Traktatu EWEA i art. 50 FINREG.

⁽⁶⁾ Zob. art. 69–74 FINREG i rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000.

- (iv) *wygasanie środków: saldo wygasa;*
- (v) *suma płatności dokonanych w trakcie roku budżetowego: płatności w ramach środków na pokrycie płatności z danego roku budżetowego + płatności w ramach środków na pokrycie płatności przeniesionych z poprzedniego roku budżetowego;*
- (vi) *faktyczne wydatki poniesione w ramach danego roku budżetowego: wydatki w skonsolidowanym sprawozdaniu z wykonania budżetu (zob. pkt 7.4) = płatności w ramach środków na pokrycie płatności z danego roku budżetowego + środki na pokrycie płatności przeniesione na następny rok budżetowy.*

7.4. Skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu oraz ustalenie salda roku budżetowego

Skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu jest sporządzane po zamknięciu każdego roku budżetowego. Określa ono saldo roku budżetowego, które ujmuje się w budżecie na kolejny rok budżetowy za pomocą budżetu korygującego.

8. PREZENTACJA SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO

Sprawozdanie finansowe za dany rok budżetowy przedstawiane jest Parlamentowi, Radzie i Trybunałowi Obrachunkowemu; sprawozdanie to zawiera sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z wykonania budżetu, a także sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami. Wstępna wersja sprawozdania finansowego przekazywana jest najpóźniej dnia 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 Unii Europejskiej⁽⁷⁾. 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 przed zamknięciem danego roku budżetowego; są przeprowadzane na podstawie dokumentów oraz, jeżeli zachodzi taka konieczność, na miejscu w instytucjach Unii, 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 Unii.

10. ABSOLUTORIUM I DALSZE POSTĘPOWANIE

Od 1977 r. stosuje się następujące postanowienia⁽⁸⁾: 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.

⁽⁷⁾ Zob. art. 285–287 TFUE, 106a Traktatu EWEA i 139–147 FINREG.

⁽⁸⁾ Zob. art. 319 TFUE i 106a Traktatu EWEA.

NOTY WYJAŚNIAJĄCE**ŹRÓDŁA DANYCH FINANSOWYCH**

Dane finansowe zawarte w niniejszym załączniku zostały zaczerpnięte z rocznego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej, 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
FI	Finlandia
FINREG	Rozporządzenie finansowe z dnia 2 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
TFUE	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
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 DOTYCZĄCE BUDŻETU I SKONSOLIDOWANEGO SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO ZA ROK
BUDŻETOWY 2010**

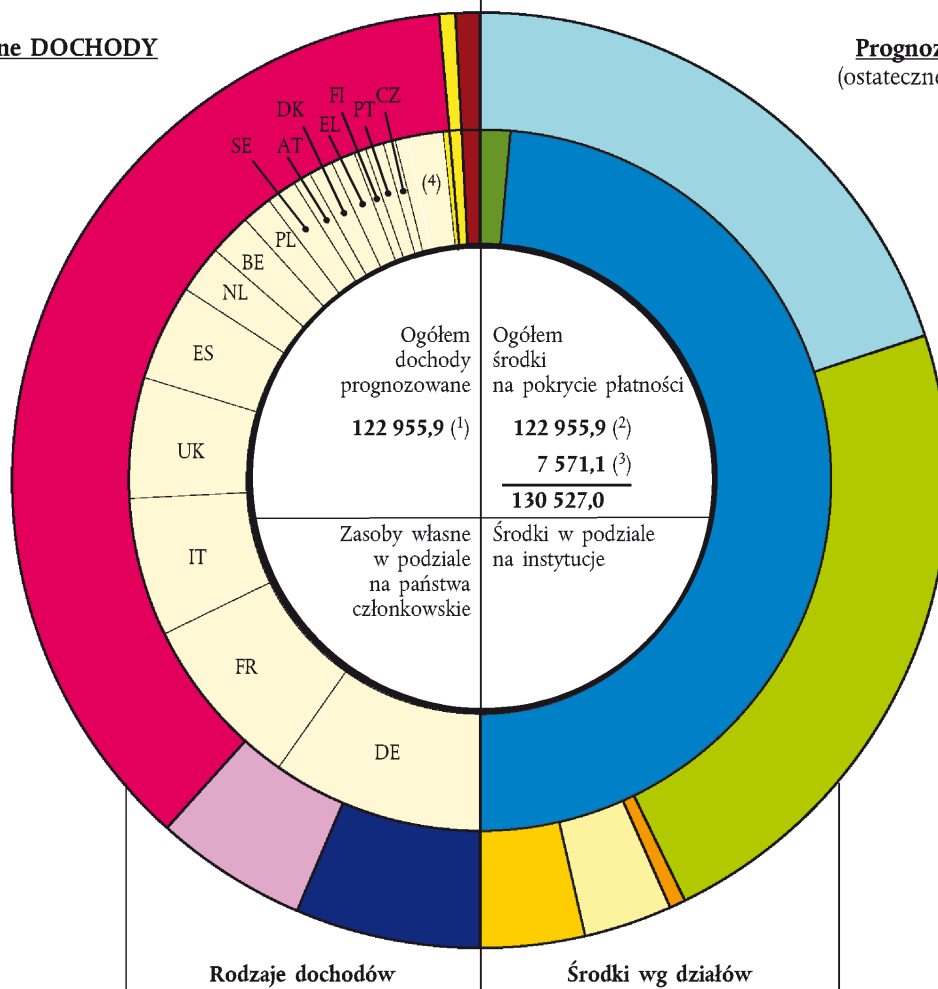
WYK I	Budżet 2010 – Prognozowane dochody oraz ostateczne środki na pokrycie płatności
WYK II	Budżet 2010 – Środki na pokrycie zobowiązań
WYK III	Środki na pokrycie zobowiązań dostępne w 2010 r. i ich wykorzystanie
WYK IV	Środki na pokrycie płatności dostępne w 2010 r. i ich wykorzystanie
WYK V	Zasoby własne w 2010 r. w podziale na państwa członkowskie
WYK VI	Płatności dokonane w 2010 r. w poszczególnych państwach członkowskich
WYK VII	Skonsolidowany bilans
WYK VIII	Skonsolidowany rachunek dochodów i wydatków

Wykres I

Budżet 2010 – Prognozowane dochody oraz ostateczne środki na pokrycie płatności

[w kwestii dochodów zob. „Podstawowe informacje na temat budżetu”, pkt 7.2; w kwestii wydatków zob. „Podstawowe informacje na temat budżetu”, pkt 7.3, aby uzyskać dokładniejsze dane, zob. WYK IV, kolumna (a)]

(w mln EUR i w %)

Prognozowane DOCHODY**Prognozowane WYDATKI**
(ostateczne środki na pokrycie płatności)**Legenda: dochody**

Ogółem zasoby własne (na państwo członkowskie)		
Oplaty rolne	—	(0 %)
Oplaty wyrównawcze od cukru i izoglukozy	123,4	(0,1 %)
Cła	15 595,8	(12,7 %)
Zasoby własne pochodzące z VAT	13 277,3	(10,8 %)
Zasoby własne oparte na DNB	90 273,5	(73,4 %)
Inne dochody	1 432,3	(1,2 %)
Dostępna nadwyżka z poprzedniego roku budżetowego	2 253,6	(1,8 %)

Legenda: wydatki**Działy ram finansowych**

1. Trwały wzrost	52 103,0	(39,9 %)
2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	59 630,4	(45,7 %)
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 616,6	(1,2 %)
4. UE jako partner na arenie międzynarodowej	8 101,2	(6,2 %)
5. Administracja	9 075,8	(7 %)
6. Wyrównania	—	(0 %)
Środki dostępne dla innych instytucji	3 495,9	(2,7 %)
Środki dostępne dla Komisji	127 031,1	(97,3 %)
w tym środki operacyjne	121 451,2	(93 %)

(1) Po budżetach korygujących.

(4) Udziały w dochodach IE, RO, HU, SK, SI, BG, LT, LU, CY, LV, EE, MT przedstawiono łącznie.

(2) Po budżetach korygujących i przesunięciach środków pomiędzy liniami budżetowymi.

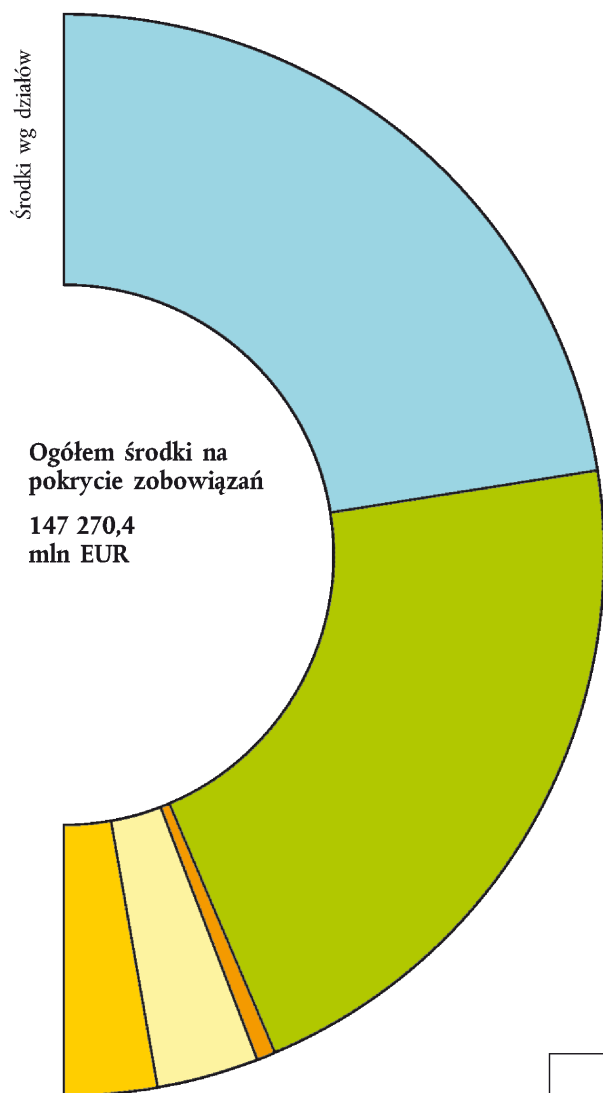
(3) Dochody przeznaczone na określony cel oraz środki przeniesione.

Wykres II

Budżet 2010 – Środki na pokrycie zobowiązań

[po budżetach korygujących: aby uzyskać dokładniejsze dane, zob. wykres III, kolumna (a)]

(w mln EUR i w %)



Uwaga:

Całość środków na pokrycie zobowiązań nie jest równoważna z dochodami budżetowymi na 2010 r., gdyż środki na zobowiązania obejmują także kwoty, które zostaną sfinansowane z dochodów budżetowych w późniejszych latach budżetowych.

Legenda: wydatki

Działy ram finansowych:

	1. Trwały wzrost	66 243,2	(45 %)
	2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	62 311,6	(42,3 %)
	3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 905,8	(1,3 %)
	4. UE jako partner na arenie międzynarodowej	8 417,9	(5,7 %)
	5. Administracja	8 391,9	(5,7 %)
	6. Wyrównania	—	(0 %)

Wykres III
Środki na pokrycie zobowiązań dostępne w 2010 r. i ich wykorzystanie

(w mln EUR i w %)

Sekcje (Sek.) i tytuły (T.) zgodnie z nazewnictwem budżetowym na 2010 r. oraz działami ram finansowych	Ostateczne środki	Wykorzystanie środków					
	Kwota ⁽¹⁾	Zobow. zaciągnięte	Wsk. wykorzyst. (%)	Przeniesienia na 2011	Wsk. (%)	Anulowanie środków	Wsk. (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Nazewnictwo budżetowe							
I Parlament (Sek. I)	1 752,4	1 585,8	90,5	110,6	6,3	55,9	3,2
II Rada (Sek. II)	703,3	633,5	90,1	29,1	4,1	40,7	5,8
III Komisja (Sek. III)	144 100,2	139 832,5	97,0	3 645,3	2,5	622,4	0,4
III.1 Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01)	455,0	450,8	99,1	1,5	0,3	2,7	0,6
III.2 Przedsiębiorstwa (T.02)	907,0	844,7	93,1	51,5	5,7	10,7	1,2
III.3 Konkurencja (T.03)	95,3	92,3	96,9	2,1	2,2	0,9	1,0
III.4 Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04)	11 414,0	11 378,1	99,7	25,9	0,2	10,0	0,1
III.5 Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (T.05)	60 878,5	58 880,4	96,7	1 967,2	3,2	30,8	0,1
III.6 Energia i transport (T.06)	5 089,4	4 863,9	95,6	215,3	4,2	10,1	0,2
III.7 Środowisko (T.07)	494,3	458,7	92,8	12,9	2,6	22,8	4,6
III.8 Badania naukowe (T.08)	5 911,7	5 544,6	93,8	366,0	6,2	1,1	0,0
III.9 Społeczeństwo informacyjne i media (T.09)	1 816,9	1 692,0	93,1	121,0	6,7	4,0	0,2
III.10 Bezpośrednie badania naukowe (T.10)	847,2	461,7	54,5	385,2	45,5	0,4	0,0
III.11 Gospodarka morska i rybołówstwo (T.11)	1 005,2	977,1	97,2	3,2	0,3	25,0	2,5
III.12 Rynek wewnętrzny (T.12)	77,6	76,2	98,2	1,3	1,6	0,1	0,1
III.13 Polityka regionalna (T.13)	39 020,1	38 980,7	99,9	23,4	0,1	16,0	0,0
III.14 Podatki i unia celna (T.14)	139,0	132,8	95,5	1,6	1,1	4,6	3,3
III.15 Edukacja i kultura (T.15)	1 816,7	1 641,0	90,3	173,0	9,5	2,7	0,2
III.16 Komunikacja (T.16)	222,8	217,3	97,5	1,8	0,8	3,7	1,7
III.17 Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)	703,5	676,0	96,1	8,7	1,2	18,7	2,7
III.18 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)	1 128,1	1 070,0	94,8	53,1	4,7	5,0	0,4
III.19 Stosunki zewnętrzne (T.19)	4 449,7	4 358,8	98,0	85,8	1,9	5,0	0,1
III.20 Handel (T.20)	80,5	78,2	97,1	1,3	1,6	1,1	1,4
III.21 Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21)	1 737,1	1 686,2	97,1	49,1	2,8	1,8	0,1
III.22 Rozszerzenie (T.22)	1 035,2	1 023,4	98,9	10,1	1,0	1,6	0,2
III.23 Pomoc humanitarna (T.23)	1 069,7	1 058,0	98,9	2,1	0,2	9,6	0,9
III.24 Zwalczanie nadużyć finansowych (T.24)	77,7	76,7	98,8	0,0	0,0	0,9	1,2
III.25 Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne (T.25)	198,6	192,9	97,1	4,4	2,2	1,4	0,7
III.26 Administracja Komisji (T.26)	1 111,3	1 070,4	96,3	38,2	3,4	2,6	0,2
III.27 Budżet (T.27)	67,0	63,5	94,7	2,7	4,0	0,9	1,3
III.28 Kontrola (T.28)	11,6	11,2	96,3	0,3	2,6	0,1	1,2
III.29 Statystyka (T.29)	152,9	138,7	90,7	7,8	5,1	6,4	4,2
III.30 Emerytury i wydatki pochodne (T.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Służby językowe (T.31)	461,7	431,2	93,4	28,8	6,2	1,7	0,4
III.40 Rezerwy (T.40)	415,3	—	—	—	—	415,3	100,0
IV Trybunał Sprawiedliwości (Sek. IV)	331,5	324,5	97,9	1,5	0,4	5,5	1,7
V Trybunał Obrachunkowy (Sek. V)	148,6	138,2	93,0	0,4	0,3	10,0	6,7
VI Komitet Ekonomiczno-Społeczny (Sek. VI)	127,2	124,7	98,0	0,2	0,1	2,4	1,9
VII Komitet Regionów (Sek. VII)	90,8	90,3	99,4	0,0	0,0	0,5	0,6
VIII Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (Sek. VIII)	9,3	8,4	89,7	—	—	1,0	10,3
IX Europejski Inspektor Ochrony Danych (Sek. IX)	7,1	5,9	82,7	—	—	1,2	17,3
Środki na pokrycie zobowiązań ogółem	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Ramy finansowe							
1 Trwały wzrost	66 243,2	64 453,3	97,3	1 311,9	2,0	478,0	0,7
2 Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	62 311,6	60 250,8	96,7	1 969,9	3,2	91,0	0,1
3 Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 905,8	1 795,2	94,2	97,5	5,1	13,1	0,7
4 UE jako partner na arenie międzynarodowej	8 417,9	8 247,2	98,0	154,2	1,8	16,5	0,2
5 Administracja	8 391,9	7 997,3	95,3	253,7	3,0	141,0	1,7
6 Wyrównania	—	—	—	—	—	—	—
Środki na pokrycie zobowiązań ogółem	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Środki na pokrycie płatności ogółem	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

⁽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.

Wykres IV
Środki na pokrycie płatności dostępne w 2010 r. i ich wykorzystanie

(w mln EUR i w %)

Sekcje (Sek.) i tytuły (T.) zgodnie z nazewnictwem budżetowym na 2010 r. oraz działami ram finansowych	Ostateczne środki (¹)	Wykorzystanie środków					
		Płatności dokonane w 2010 r.	Wsk. wykorzyst. (%)	Przeniesienia na 2011	Wsk. (%)	Anulowanie środków	Wsk. (%)
		(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Nazewnictwo budżetowe							
I Parlament (Sek. I)	1 938,1	1 506,6	77,7	350,9	18,1	80,7	4,2
II Rada (Sek. II)	748,4	620,3	82,9	80,5	10,8	47,5	6,3
III Komisja (Sek. III)	127 031,1	119 373,9	94,0	5 073,0	4,0	2 584,2	2,0
III.1 Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01)	400,5	288,8	72,1	67,4	16,8	44,3	11,1
III.2 Przedsiębiorstwa (T.02)	770,9	658,0	85,4	98,7	12,8	14,2	1,8
III.3 Konkurencja (T.03)	103,5	91,9	88,8	9,8	9,5	1,8	1,7
III.4 Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04)	8 543,3	7 481,1	87,6	43,4	0,5	1 018,9	11,9
III.5 Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (T.05)	58 421,2	55 611,3	95,2	2 324,8	4,0	485,1	0,8
III.6 Energia i transport (T.06)	3 369,2	2 858,9	84,9	187,2	5,6	323,1	9,6
III.7 Środowisko (T.07)	438,0	358,2	81,8	23,8	5,4	56,0	12,8
III.8 Badania naukowe (T.08)	5 369,2	4 506,5	83,9	848,2	15,8	14,5	0,3
III.9 Społeczeństwo informacyjne i media (T.09)	1 986,3	1 786,3	89,9	196,9	9,9	3,1	0,2
III.10 Bezpośrednie badania naukowe (T.10)	789,3	438,2	55,5	344,0	43,6	7,2	0,9
III.11 Gospodarka morska i rybołówstwo (T.11)	827,4	655,6	79,2	39,2	4,7	132,6	16,0
III.12 Rynek wewnętrzny (T.12)	79,9	70,8	88,7	7,0	8,8	2,0	2,5
III.13 Polityka regionalna (T.13)	30 709,4	30 622,6	99,7	79,1	0,3	7,7	0,0
III.14 Podatki i unia celna (T.14)	135,7	125,6	92,5	9,5	7,0	0,7	0,5
III.15 Edukacja i kultura (T.15)	1 782,8	1 571,7	88,2	205,3	11,5	5,9	0,3
III.16 Komunikacja (T.16)	230,8	206,0	89,2	14,1	6,1	10,8	4,7
III.17 Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)	664,5	590,4	88,8	44,5	6,7	29,6	4,5
III.18 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)	839,8	744,9	88,7	71,2	8,5	23,7	2,8
III.19 Stosunki zewnętrzne (T.19)	3 867,5	3 683,0	95,2	83,5	2,2	101,0	2,6
III.20 Handel (T.20)	90,4	76,9	85,1	6,3	7,0	7,2	7,9
III.21 Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21)	1 818,8	1 707,8	93,9	55,2	3,0	55,8	3,1
III.22 Rozszerzenie (T.22)	1 152,5	1 130,2	98,1	16,0	1,4	6,3	0,5
III.23 Pomoc humanitarna (T.23)	977,8	970,9	99,3	5,9	0,6	0,9	0,1
III.24 Zwalczanie nadużyć finansowych (T.24)	82,3	72,7	88,3	7,0	8,5	2,6	3,1
III.25 Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne (T.25)	214,5	188,7	87,9	22,3	10,4	3,6	1,7
III.26 Administracja Komisji (T.26)	1 239,4	1 044,0	84,2	176,8	14,3	18,5	1,5
III.27 Budżet (T.27)	77,2	64,7	83,8	11,2	14,5	1,3	1,7
III.28 Kontrola (T.28)	12,3	10,6	86,6	1,4	11,8	0,2	1,6
III.29 Statystyka (T.29)	148,0	125,8	85,0	16,6	11,2	5,6	3,8
III.30 Emerytury i wydatki pochodne (T.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Służby językowe (T.31)	486,1	426,5	87,7	56,6	11,6	2,9	0,6
III.40 Rezerwy (T.40)	192,9	—	—	—	—	192,9	100,0
IV Trybunał Sprawiedliwości (Sek. IV)	349,7	323,1	92,4	18,3	5,2	8,3	2,4
V Trybunał Obrachunkowy (Sek. V)	209,8	182,4	86,9	16,7	7,9	10,8	5,2
VI Komitet Ekonomiczno-Społeczny (Sek. VI)	134,4	121,5	90,4	9,3	7,0	3,6	2,7
VII Komitet Regionów (Sek. VII)	97,2	89,4	92,0	6,7	6,9	1,0	1,1
VIII Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (Sek. VIII)	10,1	8,5	84,3	0,5	5,2	1,1	10,5
IX Europejski Inspektor Ochrony Danych (Sek. IX)	8,2	5,0	61,1	1,4	16,8	1,8	22,1
Środki na pokrycie płatności ogółem	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1
Ramy finansowe							
1 Trwały wzrost	52 103,0	48 828,0	93,7	1 905,3	3,7	1 369,7	2,6
2 Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	59 630,4	56 647,3	95,0	2 381,9	4,0	601,2	1,0
3 Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 616,6	1 373,0	84,9	199,3	12,3	44,4	2,7
4 UE jako partner na arenie międzynarodowej	8 101,2	7 486,5	92,4	114,1	1,4	500,6	6,2
5 Administracja	9 075,8	7 895,8	87,0	956,8	10,5	223,1	2,5
6 Wyrównania	—	—	—	—	—	—	—
Środki na pokrycie płatności ogółem	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

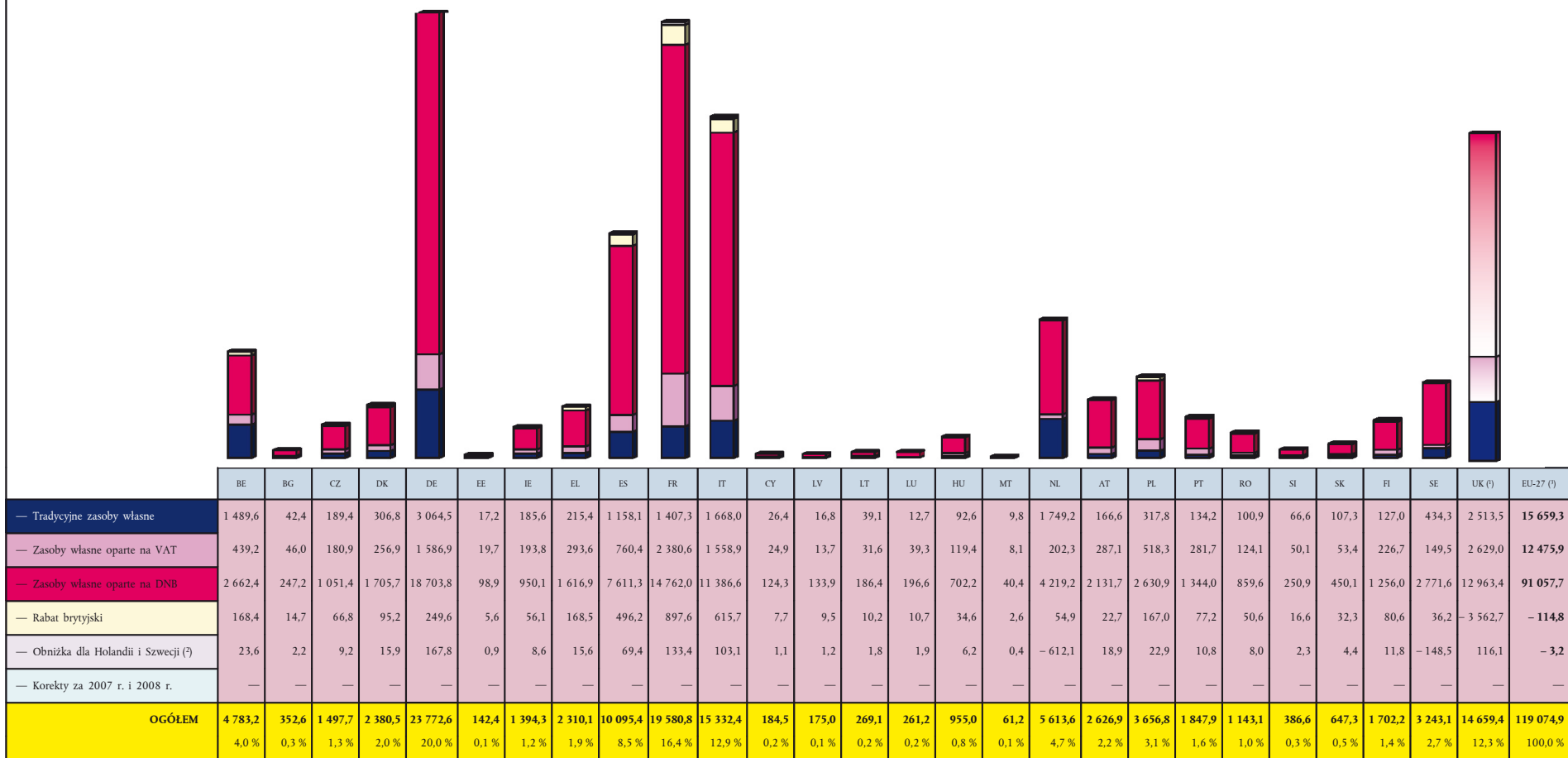
(¹) Ostateczne środki budżetowe określone po uwzględnieniu przesunięć środków między liniami budżetowymi, środków odpowiadających dochodom przeznaczonym na określony cel lub równorzędnym oraz środków przeniesionych z poprzedniego roku budżetowego.

Wykres V

Zasoby własne w 2010 r. w podziale na państwa członkowskie

Faktyczne dochody

(w mln EUR i w %)



(*) W przypadku Zjednoczonego Królestwa zastosowano korektę (3 562,7 mln euro) do kwoty brutto zasobów własnych (18 222 mln euro). Koszty tego dostosowania ponoszą pozostałe państwa członkowskie.

(*) Holandia i Szwecja w okresie 2007–2013 przyznano obniżkę brutto ich rocznego wkładu opartego na DNB. Na 2010 r. wynosi ona odpowiednio 612,1 oraz 148,5 mln euro.

(*) Różnice między kwotami przedstawionymi na wykresie a kwotami przedstawionymi w tabeli 2.1 rozdziału 2 odpowiadają korektom w zakresie sald VAT, sald DNB i rabatowi brytyjskiemu w podziale na odpowiednie tytuły i kraje.

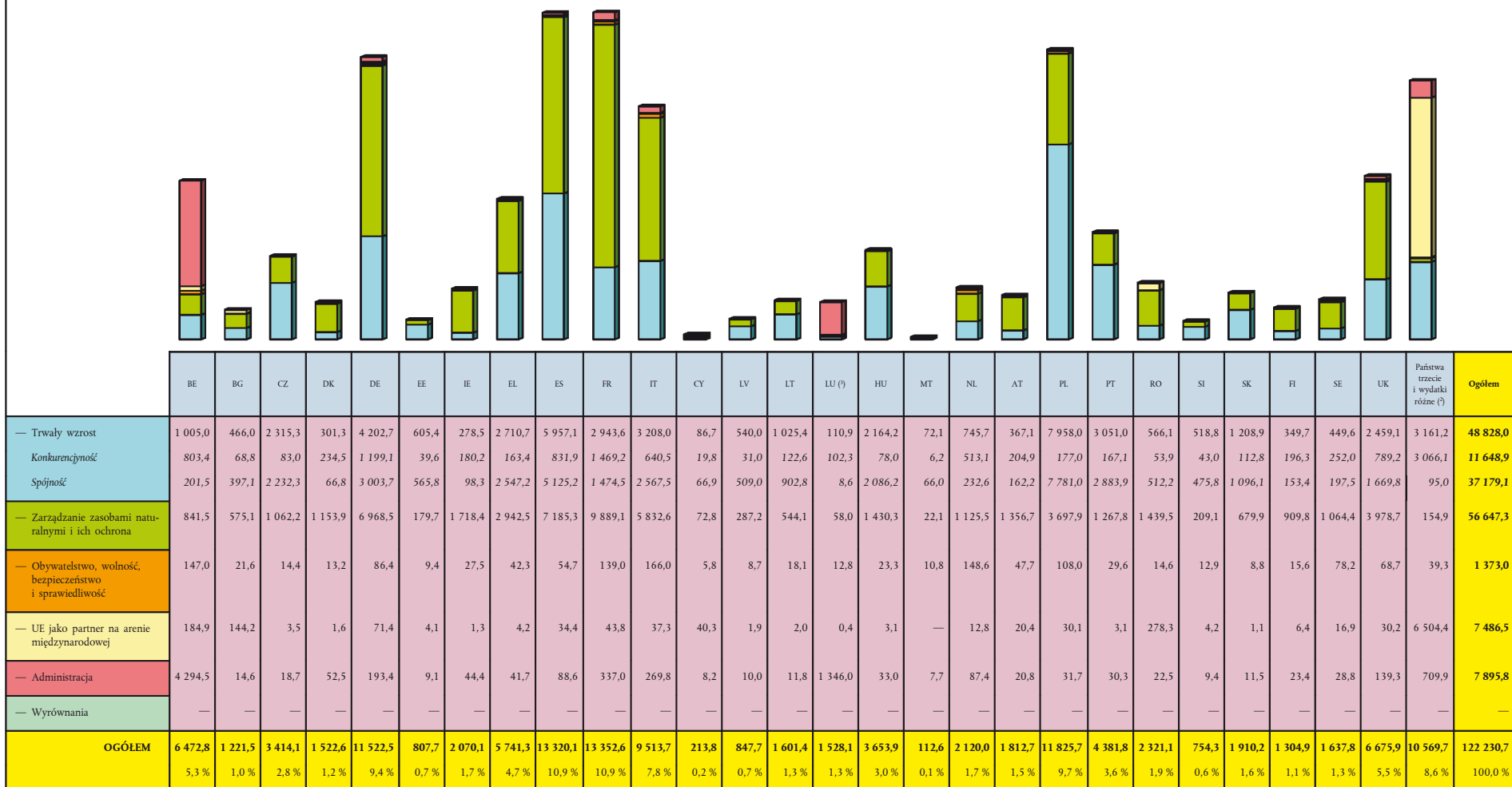
Wykres VI

Płatności dokonane w 2010 r. w poszczególnych państwach członkowskich ⁽¹⁾

Uwaga: Płatności dokonane w 2010 r. = płatności w ramach środków operacyjnych z 2010 r. plus płatności z przeniesień z 2009 r.

Działy ram finansowych

(w mln EUR i w %)

⁽¹⁾ Podział geograficzny nie odpowiada płatnościom na rzecz państw członkowskich, ale przydziałowi wydatków na podstawie danych z informatycznego systemu księgowego ABAC Komisji (z wyjątkiem pozycji Administracja, gdzie dane zostały dostarczone bezpośrednio przez DG ds. Budżetu).⁽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.⁽³⁾ Kwota dla Luksemburga obejmuje ujemną korektę w wysokości 136 mln euro, odpowiadającą płatnościom operacyjnym, których Luksemburg nie jest faktycznym beneficjentem.

Wykres VII		
Skonsolidowany bilans ⁽¹⁾		
	(w mln EUR)	
	31.12.2010	31.12.2009
Aktywa trwałe:		
Wartości niematerialne i prawne	108	72
Rzeczowe aktywa trwałe	4 813	4 859
Inwestycje długoterminowe	2 555	2 379
Pożyczki	11 640	10 764
Prefinansowanie długoterminowe	44 118	41 544
Należności długoterminowe	40	55
	63 274	59 673
Aktywa obrotowe:		
Zapasy	91	77
Inwestycje krótkoterminowe	2 331	1 791
Prefinansowanie krótkoterminowe	10 078	9 436
Należności krótkoterminowe	13 501	8 958
Środki pieniężne i ich ekwiwalenty	22 063	23 372
	48 064	43 634
Aktywa ogółem	111 338	103 307
Zobowiązania długoterminowe:		
Świadczenia pracownicze	(37 172)	(37 242)
Rezerwy długoterminowe	(1 317)	(1 469)
Długoterminowe zobowiązania finansowe	(11 445)	(10 559)
Inne zobowiązania długoterminowe	(2 104)	(2 178)
	(52 038)	(51 448)
Zobowiązania krótkoterminowe:		
Rezerwy krótkoterminowe	(214)	(213)
Krótkoterminowe zobowiązania finansowe	(2 004)	(40)
Zobowiązania	(84 529)	(93 884)
	(86 747)	(94 137)
Zobowiązania ogółem	(138 785)	(145 585)
Aktywa netto	(27 447)	(42 278)
Rezerwy	3 484	3 323
Kwoty należne od państw członkowskich	(30 931)	(45 601)
Aktywa netto	(27 447)	(42 278)

⁽¹⁾ Do przedstawienia bilansu wykorzystano układ graficzny stosowany w rocznym sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej.

Wykres VIII
Skonsolidowany rachunek dochodów i wydatków ⁽¹⁾

(w mln EUR)

	2010	2009
Dochody operacyjne		
Dochody z tytułu zasobów własnych i wkładów	122 328	110 537
Pozostałe dochody operacyjne	8 188	7 532
	130 516	118 069
Koszty operacyjne		
Koszty administracyjne	(8 614)	(8 133)
Koszty operacyjne	(103 764)	(102 504)
	(112 378)	(110 637)
Nadwyżka z działalności operacyjnej	18 138	7 432
Dochody finansowe	1 178	835
Koszty finansowe	(661)	(594)
Zmiana stanu świadczeń pracowniczych	(1 003)	(683)
Udział w nadwyżce netto/(deficycie) jednostek stowarzyszonych i wspólnych przedsiębiorstw	(420)	(103)
Wynik ekonomiczny za rok	17 232	6 887

(¹) Do przedstawienia rachunku dochodów i wydatków wykorzystano układ graficzny stosowany w rocznym sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej.

