

**SPRAWOZDANIE ROCZNE TRYBUNAŁU
OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE DZIAŁAŃ
FINANSOWYCH Z ÓSMEGO, DZIEWIĄTEGO
I DZIESIĄTEGO EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU
ROZWOJU (EFR)**

(2011/C 326/02)

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

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	1–8
Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju	2–8
Rozdział I – Realizacja ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR	9–14
Realizacja finansowa	9–13
Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania finansami od ósmego do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju	14
Rozdział II – Poświadczenie wiarygodności Trybunału dotyczące EFR	15–64
Poświadczenie wiarygodności Trybunału dotyczące ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–X
Informacje uzupełniające poświadczenie wiarygodności	15–57
Zakres kontroli i podejście kontrolne	15–16
Wiarygodność rozliczeń	17–18
Prawidłowość transakcji	19–27
Skuteczność systemów	28–51
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	52–57
Wnioski i zalecenia	58–64
Wnioski	58–61
Zalecenia	62–64

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

1. Niniejsze sprawozdanie roczne zawiera przeprowadzoną przez Trybunał ocenę Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR). Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków w 2010 r. przedstawiono w **tabeli 1**.

Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju

2. Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) jest głównym instrumentem pomocy Unii Europejskiej w zakresie współpracy na rzecz rozwoju z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajami i terytoriami zamorskimi (KTZ). Został on utworzony w 1957 r. na mocy postanowień traktatu rzymskiego. Umowa o partnerstwie podpisana w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r. na okres dwudziestu lat („umowa o partnerstwie”) jest umową ramową regulującą relacje pomiędzy Unią Europejską a AKP i KTZ. Partnerstwo koncentruje się na ograniczeniu i wyeliminowaniu ubóstwa zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju oraz stopniowym włączaniu krajów AKP i KTZ w gospodarkę światową. Strategie współpracy opierają się na trzech wzajemnie powiązanych i uzupełniających się filarach:

- współpraca rozwojowa,
- współpraca gospodarcza i handlowa, oraz
- wymiar polityczny.

3. Operacje finansowane z każdego EFR są programowane na początku okresu objętego danym funduszem. Krajowy dokument strategiczny, opracowany przez państwo AKP lub KTZ i UE w wyniku konsultacji z wieloma podmiotami zaangażowanymi w proces rozwoju, określa krajowe średnioterminowe cele i strategie rozwojowe oraz wysokość dostępnych dla tego kraju funduszy UE.

Tabela 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – najważniejsze informacje za rok 2010

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2010	Tryb zarządzania budżetem
Europejskie Fundusze Rozwoju	8. EFR	Wydatki administracyjne	0	
		Wydatki operacyjne		
		Projekty	21	Bezpośrednie scentralizowane
		Wsparcie budżetowe	0	Bezpośrednie scentralizowane
		Projekty	133	Zdecentralizowane
		Projekty	2	Wspólne
			157	
	9. EFR	Wydatki administracyjne	8	
		Wydatki operacyjne		
		Projekty	204	Bezpośrednie scentralizowane
		Wsparcie budżetowe	63	Bezpośrednie scentralizowane
		Projekty	29	Pośrednie scentralizowane
		Projekty	921	Zdecentralizowane
			81	Wspólne
			1 305	
	10. EFR	Wydatki administracyjne	78	
		Wydatki operacyjne		
		Projekty	181	Bezpośrednie scentralizowane
Wsparcie budżetowe		1 017	Bezpośrednie scentralizowane	
Projekty		11	Pośrednie scentralizowane	
Projekty		215	Zdecentralizowane	
		271	Wspólne	
		1 772		

Wydatki administracyjne ogółem	86
---------------------------------------	-----------

Wydatki operacyjne ogółem	3 147
----------------------------------	--------------

Projekty	2 068
----------	-------

Wsparcie budżetowe	1 079
--------------------	-------

Płatności ogółem ⁽¹⁾	3 233
--	--------------

Zobowiązania indywidualne ogółem ⁽¹⁾	3 304
--	--------------

Zobowiązania globalne ogółem ⁽¹⁾	2 187
--	--------------

⁽¹⁾ Kwoty netto za rok budżetowy 2010.

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

UWAGI TRYBUNAŁU

4. EFR są finansowane przez państwa członkowskie. Ich funkcjonowanie jest regulowane na podstawie osobnego rozporządzenia finansowego, a zarządza nimi specjalny komitet. Komisja Europejska odpowiada za finansową realizację działań, na które wykorzystywane są środki EFR. W Komisji niemal wszystkimi programami EFR w 2010 r. zarządzało Biuro Współpracy EuropeAid (EuropeAid), które jest również odpowiedzialne za zarządzanie większością wydatków na działania zewnętrzne i rozwój, finansowanych z budżetu ogólnego Unii Europejskiej⁽¹⁾. Niewielka część projektów EFR⁽²⁾ odnosi się do pomocy humanitarnej i zarządza nią Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO). Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) zarządza instrumentem inwestycyjnym. Instrument ten nie jest uwzględniany w poświadczeniu wiarygodności wydawanym przez Trybunał ani w absolutorium udzielanym przez Parlament Europejski⁽³⁾ ⁽⁴⁾, chociaż EBI podejmuje działania w imieniu i na odpowiedzialność Unii Europejskiej, wykorzystując przy tym środki EFR.

5. Na mocy traktatu lizbońskiego, który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r., w dniu 1 grudnia 2010 r. powstała Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Zadaniem tej służby jest wspieranie Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej w wykonywaniu nadanego mu mandatu w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także w innych obszarach unijnej polityki zewnętrznej. W tym kontekście pod koniec roku 2010 połączono Biuro Współpracy EuropeAid i DG ds. Rozwoju w Dyrekcję Generalną ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid (DG DEVCO), która od stycznia 2011 r. odpowiada za wdrażanie większości programów w ramach EFR.

6. Większość środków EFR wydatkowana jest pod postacią finansowania projektów (66 % płatności w 2010 r.) i wsparcia budżetowego⁽⁵⁾ (34 % płatności w 2010 r.). Środki te kierowane są w ramach trzech głównych mechanizmów zarządzania (**tabela 1**): zarządzania scentralizowanego, wspólnego oraz zdecentralizowanego⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Zob. rozdział 5 „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2010.

⁽²⁾ Odpowiadających za 1,1 % płatności dokonanych w 2010 r.

⁽³⁾ Zob. art. 118, 125 i 134 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 78 z 19.3.2008, s. 1) oraz opinia Trybunału nr 9/2007 w sprawie projektu tego rozporządzenia (Dz.U. C 23 z 28.1.2008).

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

⁽⁵⁾ W przypadku wsparcia budżetowego Komisja przekazuje do budżetu kraju partnerskiego fundusze, które uzupełniają środki budżetowe przeznaczone na realizację krajowej strategii rozwoju.

⁽⁶⁾ Art. 21–29 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. EFR.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7. Komisja w ramach zarządzania scentralizowanego (49 % płatności w 2010 r.) realizuje działania pomocowe bezpośrednio. W przypadku zarządzania wspólnego (11 % płatności w 2010 r.) realizacja zadań finansowanych przez Unię Europejską powierzana jest organizacjom międzynarodowym, pod warunkiem że ich rachunkowość, audyt, procedury kontroli i procedury udzielania zamówień dają gwarancje równoważne uznanym międzynarodowym standardom. Głównymi partnerami EuropeAid są agencje ONZ i Bank Światowy. W ramach zarządzania zdecentralizowanego (40 % płatności w 2010 r.) Komisja może powierzyć zarządzanie niektórymi działaniami władzom krajów będących beneficjentami pomocy. Zasada zdecentralizowanego zarządzania środkami z EFR została zilustrowana na *schemacie 1*.

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

8. Komisja ogranicza te zagrożenia poprzez prowadzone na znaczną skalę działania w celu ich wczesnego wykrywania oraz działania korygujące. EuropeAid (zarówno w siedzibie głównej, jak i w delegaturach) przeprowadza kontrole ex ante na wysokim poziomie, zarówno pod względem ich zakresu, jak i charakteru, znacznie wykraczające poza finansowe środki zabezpieczające wymagane przepisami prawa. Środki zapobiegawcze również odgrywają bardzo znaczącą rolę w strategii kontroli i obejmują znaczącą liczbę szkoleń dla personelu Komisji, jak również szkoleń specjalnie opracowanych pod kątem potrzeb personelu podległego krajowym urzędnikom zatwierdzającym. Ponadto w wielu krajach wprowadzono wsparcie dla krajowych urzędników zatwierdzających. W ostatnich latach rozbudowano też znacząco wskazówki, m.in. publikując w 2010 r. nowy dokument pt. „Zestaw narzędzi do zarządzania finansowego” przeznaczony dla beneficjentów środków unijnych.

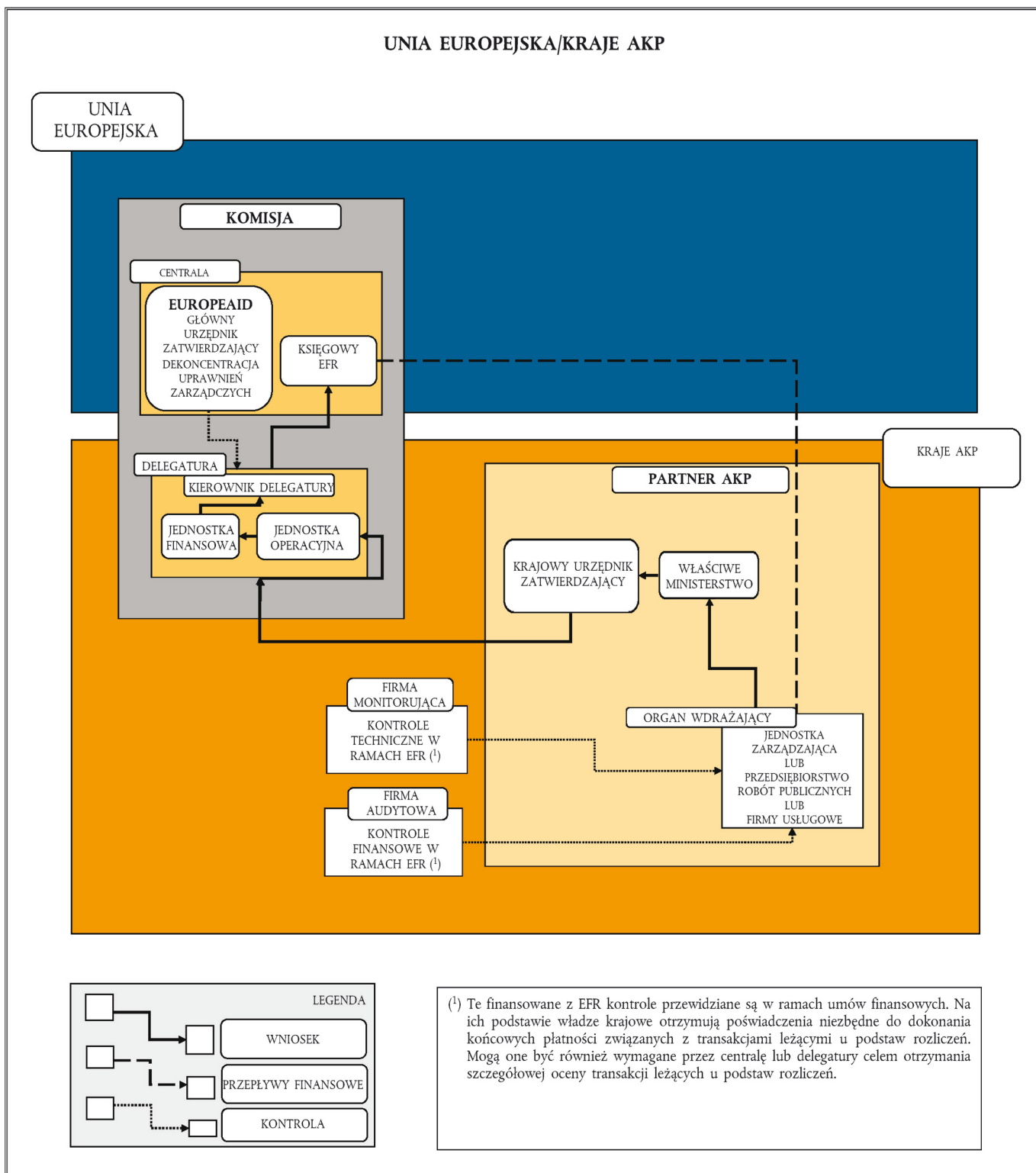
ROZDZIAŁ I – REALIZACJA ÓSMEGO, DZIEWIĄTEGO I DZIESIĄTEGO EFR

Realizacja finansowa

9. W 2010 r. ósmy, dziewiąty i dziesiąty EFR były realizowane równocześnie. Chociaż dla każdego EFR zobowiązania są zaciągane na pięć lat, to jednak płatności mogą być realizowane przez dłuższy okres. Ósmy EFR, obejmujący lata 1995–2000, dysponował środkami pomocowymi Unii Europejskiej w wysokości 14 625 mln euro. Z kolei dziewiąty EFR, obejmujący lata 2000–2007, dysponował środkami pomocowymi Unii Europejskiej w wysokości 15 200 mln euro.

10. Dziesiąty EFR, obejmujący zobowiązania na lata 2008–2013, dysponuje środkami pomocowymi Unii Europejskiej w wysokości 22 682 mln euro. Wszedł on w życie dnia 1 lipca 2008 r. W ramach tej kwoty 21 967 mln euro przeznaczono dla krajów AKP, a 285 mln euro dla KTZ. Kwoty te obejmują odpowiednio 1 500 mln euro i 30 mln euro dla krajów AKP i KTZ na instrument inwestycyjny, którym zarządza EBI. Ponadto 430 mln euro zostało przeznaczony na wydatki Komisji związane z programowaniem i realizacją EFR.

Schemat 1 – Zasada zarządzania zdecentralizowanego



UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

11. Łączna wysokość wkładów wpłaconych w 2010 r. przez państwa członkowskie wyniosła 3 500 mln euro. Nadal należne są wkłady w ramach 9. EFR. W 2011 r. dojdzie do ostatecznego wezwania do wpłacenia wkładów w ramach 9. EFR oraz rozpocznie się wpłacanie pierwszych wkładów w ramach 10. EFR, w którym uczestniczy wszystkie 27 państw członkowskich.

12. **W tabeli 2** przedstawiono skumulowane wykorzystanie zasobów EFR, którymi zarządza Komisja, oraz ich realizację finansową. W roku 2010 zaciągnięto zobowiązania globalne na kwotę 2 662 mln euro (2 187 mln netto), czyli 13 % poniżej prognozowanej przez Komisję realizacji finansowej (7). Główną przyczyną takiej sytuacji są postanowienia Komisji o niepodejmowaniu wielu decyzji finansowych w odniesieniu do programu współpracy w ramach AKP (8) i instrumentu V-FLEX (9), jak również opóźnienia w sfinalizowaniu dokumentów programowych w odniesieniu do KTZ oraz śródrokowego przeglądu krajowych dokumentów strategicznych w ramach 10. EFR. EuropeAid informuje, że zobowiązania indywidualne (10) zaciągnięte w roku 2010 osiągnęły łącznie wartość 3 710 mln euro (3 304 mln euro netto), przekraczając tym samym prognozy dotyczące realizacji finansowej o 410 mln euro, czyli o 13 %. Jednak kwota co najmniej 305 mln euro pochodzi z korekty danych związanych ze zobowiązaniami poczynionymi w latach poprzednich.

13. Pomimo tego, że poziom realizacji wyniósł 8 % poniżej planowanego, to jednak płatności brutto osiągnęły w roku 2010 niespotykany dotąd pułap 3 321 mln euro (3 233 mln euro netto). Wartość zobowiązań niezrealizowanych zmniejszyła się o 8 %, z kwoty 12 490 mln euro do 11 444 mln euro, co można wytłumaczyć wysokim poziomem płatności w 2010 r. w porównaniu z nowymi zobowiązaniami poczynionymi w 2010 r. Zadawnione i nieaktywne zaległe płatności (11) zwiększyły się o 11 %, z 1 217 mln euro do 1 353 mln euro.

12. Komisja potwierdza, że celowo opóźniła realizację kilku projektów, nad którymi prace nie były odpowiednio zaawansowane; z tego właśnie względu poziom wykorzystanych zobowiązań był nieco niższy, niż przewidywano.

13. Rzeczywiście, jak twierdzi Trybunał, płatności osiągnęły rekordowe poziomy, wskutek czego zmniejszyła się wartość zobowiązań pozostających do spłaty. Komisja wypełniła również istotne zadanie, jakim było zamknięcie starych projektów w ramach 8. EFR.

Wzrost zadawnionych i nieaktywnych zobowiązań można wyjaśnić wysokim poziomem zobowiązań w poprzednich latach, a w szczególności w 2007 r., kiedy uruchomiono 10. EFR.

(7) Zobowiązania globalne odnoszą się do decyzji o finansowaniu. Różnica pomiędzy kwotą brutto i netto wynika z anulowania zobowiązań.

(8) W rozumieniu umowy z Kotonu, współpraca między państwami AKP wpisana jest w ramy współpracy oraz integracji regionalnej i obejmuje wszelkie działania podejmowane na poziomie regionalnym, które przynoszą korzyści wielu lub wszystkim krajom AKP.

(9) Pomoc dla krajów rozwijających się, aby przezwyciężyły one skutki wywołane przez kryzys finansowy.

(10) W odniesieniu do poszczególnych umów. Różnica pomiędzy kwotą brutto i netto wynika z anulowania zobowiązań.

(11) Zadawnione i nieaktywne zaległe płatności to fundusze przyznane ponad pięć lat temu i ciągle niewykorzystane. Nieaktywne zaległe płatności to fundusze przyznane, ale nieobjęte umową i niewykorzystane od co najmniej dwóch lat.

Tabela 2 – Skumulowane wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r.

(w mln EUR)

	Stan na koniec 2009 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2010 (netto)				Stan na koniec 2010 r.				
	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	8. EFR ⁽³⁾	9. EFR ⁽³⁾	10. EFR	Ogólna kwota	8. EFR	9. EFR	10. EFR	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾
A – ZASOBY ⁽¹⁾	48 746		– 85	– 151	282	46	10 701	16 482	21 609	48 792	
B – WYKORZYSTANIE											
1. Zobowiązania globalne	35 591	73,0 %	– 46	– 116	2 349	2 187	10 698	16 463	10 617	37 778	77,4 %
2. Zobowiązania indywidualne	29 021	59,5 %	8	476	2 820	3 304	10 507	15 683	6 134	32 324	66,2 %
3. Płatności	23 101	47,4 %	157	1 304	1 772	3 233	10 240	13 121	2 973	26 334	54,0 %
C – Zaległe płatności (B1 – B3)	12 490	25,6 %					458	3 342	7 644	11 444	23,5 %
D – Dostępne saldo (A – B1)	13 155	27,0 %					3	19	10 992	11 014	22,6 %

⁽¹⁾ Wstępny przydział na 8., 9. i 10. EFR, współfinansowanie, odsetki, dochody różne, środki przesunięte z poprzednich EFR.

⁽²⁾ Jako odsetek zasobów.

⁽³⁾ Kwoty ujemne odpowiadają środkom anulowanym.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdania finansowego EFR na dzień 31 grudnia 2010 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

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

14. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do dziesiątego EFR⁽¹²⁾ Komisja zobowiązana jest rokrocznie sporządzać sprawozdania z zarządzania finansami EFR. W opinii Trybunału w sprawozdaniu tym przedstawiono rzetelny opis osiągnięcia przez Komisję celów operacyjnych w omawianym roku budżetowym (w szczególności w zakresie realizacji finansowej i działań kontrolnych), sytuacji finansowej oraz wydarzeń, które miały istotny wpływ na działania podejmowane w 2010 r. Trybunał zwraca uwagę na kwestię poruszoną w pkt 12 odnoszącą się do korekty księgowej danych w 2010 r. związanych ze zobowiązaniami w zakresie wsparcia budżetowego, zaciągniętymi w latach poprzednich.

⁽¹²⁾ Art. 118 i 124.

ROZDZIAŁ II – POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI TRYBUNAŁU DOTYCZĄCE EFR**Poświadczenie wiarygodności Trybunału dotyczące ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera**

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

- a) roczne sprawozdanie finansowe ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego⁽¹³⁾ oraz ze skonsolidowanego sprawozdania z realizacji finansowej ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2010 r.; oraz
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi EFR w odniesieniu do tej części środków EFR, która podlega zarządzaniu finansowemu Komisji⁽¹⁴⁾.

Zadania kierownictwa

II — Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzeń finansowych mających zastosowanie do ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR kierownictwo odpowiada za sporządzenie i rzetelną prezentację rocznego sprawozdania finansowego EFR oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw:

- a) Zadania kierownictwa w zakresie rocznego sprawozdania finansowego EFR 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 EFR⁽¹⁵⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych stosownie do okoliczności. Komisja zatwierdza roczne sprawozdanie finansowe EFR.
- b) Sposób, w jaki kierownictwo wypełnia swoje obowiązki w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, zależy od metody wdrażania EFR przewidzianej w rozporządzeniach finansowych dotyczących EFR. Zadania wykonawcze muszą być realizowane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, która wymaga opracowywania, wdrażania i utrzymywania skutecznych i wydajnych systemów kontroli wewnętrznej, w tym właściwego nadzoru, jak również podejmowania odpowiednich działań w celu zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz, w razie konieczności, wszczęcia postępowania sądowego w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych. Bez względu na stosowaną metodę wykonania budżetu Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń EFR (art. 317 TFUE).

⁽¹³⁾ Skonsolidowane sprawozdanie finansowe obejmuje bilans, rachunek dochodów i wydatków, rachunek przepływów pieniężnych oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz Europejskich Funduszy Rozwoju.

⁽¹⁴⁾ Na mocy postanowień art. 2, 3, 4, art. 125 ust. 4 oraz art. 134 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje części środków EFR, którymi zarządza EBI i za które jest on odpowiedzialny.

⁽¹⁵⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego EFR opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych – na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR) / Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym skonsolidowane sprawozdanie finansowe za rok budżetowy 2010 sporządzone zostało na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego EFR, umożliwiających przystosowanie zasad rachunkowości memoriałowej do specyfiki Unii Europejskiej, natomiast skonsolidowane sprawozdania z wykonania EFR nadal opierają się głównie na przepływach pieniężnych.

Zadania kontrolera

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

IV — W zakres kontroli wchodzi procedura mająca na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty oraz informacje zawarte w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Wyboru procedur dokonuje się na podstawie osądu kontrolera, w tym jego oceny ryzyka wystąpienia istotnych nieprawidłowości w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym oraz istotnych niezgodności transakcji z wymogami określonymi w przepisach prawa w zakresie EFR, bez względu na to, czy nieprawidłowości te wynikają z nadużyć finansowych czy z błędów. Dokonując oceny ryzyka w celu opracowania procedur kontroli stosownych do okoliczności, kontroler bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej związany ze sporządzaniem i rzetelną prezentacją ostatecznego skonsolidowanego sprawozdania finansowego oraz systemu nadzoru i kontroli wdrażane w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji. Kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych metod rachunkowości oraz racjonalności dokonanych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji skonsolidowanego sprawozdania finansowego i rocznych sprawozdań z działalności.

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

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VI — W opinii Trybunału ostateczne roczne sprawozdanie finansowe ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2010 r. oraz wyniki transakcji i przepływów pieniężnych za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego EFR i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń

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

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

VIII — 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**

IX — W ramach przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wykryto, że systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości płatności. Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędów w płatnościach z ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR wynosi 3,4 %.

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

X — W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w punkcie „Podstawa 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. występuje istotny poziom błędów.

1 września 2011 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luksemburg, LUKSEMBURG

UWAGI TRYBUNAŁU

Informacje uzupełniające poświadczenie wiarygodności*Zakres kontroli i podejście kontrolne*

15. Uwagi dotyczące wiarygodności rozliczeń EFR, przedstawione w pkt VI poświadczenia wiarygodności, są oparte na kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego⁽¹⁶⁾ i skonsolidowanego sprawozdania z realizacji finansowej ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR⁽¹⁷⁾. W ramach kontroli zbadano – na podstawie testów – dowody dotyczące kwot i informacji. Kontrola polegała na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez kierownictwo oraz ogólnej prezentacji skonsolidowanych sprawozdań.

16. Przyjęte przez Trybunał ogólne podejście kontrolne oraz metodyka kontroli w zakresie prawidłowości transakcji leżących u podstaw zostały opisane w załączniku 1.1 część 2 do rozdziału 1 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego wykonania budżetu za rok budżetowy 2010. Uwagi dotyczące prawidłowości transakcji EFR, przedstawione w pkt VII–X poświadczenia wiarygodności, są oparte na następujących elementach:

- a) badaniu próby 195 transakcji odpowiadających 30 zobowiązaniom indywidualnym oraz 165 płatnościom okresowym i końcowym, dokonanym przez centralę Komisji oraz delegatury⁽¹⁸⁾. W miarę potrzeby przeprowadzono kontrole na miejscu w organizacjach wdrażających i u beneficjentów końcowych celem zweryfikowania leżących u podstaw rozliczeń płatności uwzględnionych w sprawozdaniach finansowych lub w zestawieniach poniesionych wydatków;
- b) ocenie skuteczności systemów nadzoru i kontroli w centrali EuropeAid i delegaturach, obejmującej następujące elementy:
 - (i) środowisko kontroli oraz standardy kontroli wewnętrznej;
 - (ii) prowadzone przez urzędników zatwierdzających, w tym krajowych urzędników zatwierdzających, kontrole *ex ante* umów i płatności;
 - (iii) monitorowanie i nadzór;
 - (iv) kontrole zewnętrzne;
 - (v) audyt wewnętrzny;

⁽¹⁶⁾ Zob. art. 122 rozporządzenia finansowego z dnia 18 lutego 2008 r. mającego zastosowanie do dziesiątego EFR: „sprawozdania finansowe obejmują bilans, rachunek dochodów i wydatków, rachunek przepływów pieniężnych oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz EFR”.

⁽¹⁷⁾ Zob. art. 123 rozporządzenia finansowego z dnia 18 lutego 2008 r. mającego zastosowanie do dziesiątego EFR: „sprawozdania z realizacji finansowej obejmują tabele przedstawiające środki, zobowiązania i płatności”.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid: 128 projektów i 20 transakcji związanych ze wsparciem budżetowym; DG ECHO: 7 transakcji projektowych dotyczących pomocy humanitarnej; Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych: 10 transakcji dotyczących wydatków administracyjnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) przeglądzie oświadczeń kierownictwa Komisji, obejmującym ocenę rocznego sprawozdania z działalności EuropeAid.

Wiarygodność rozliczeń

17. Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2010 r., we wszystkich istotnych aspektach, rzetelnie przedstawia sytuację finansową EFR oraz wyniki ich transakcji i przepływów pieniężnych za zakończony w tym dniu rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

18. Jednak, podobnie jak w 2009 r., w wyniku prowadzonych przez EuropeAid kontroli *ex post* transakcji oraz kontroli przeprowadzonych przez Trybunał stwierdzono zwiększoną częstość błędów związanych z kodowaniem⁽¹⁹⁾. Chociaż przeprowadzona przez Trybunał kontrola sprawozdania finansowego nie doprowadziła do stwierdzenia istotnego poziomu błędów, będącego wynikiem tych błędów, stanowią one powód do obaw, ponieważ mogą mieć negatywny wpływ na poprawność danych wykorzystywanych do sporządzania rocznego sprawozdania finansowego, w szczególności w związku z procedurą rozdzielenia okresów sprawozdawczych na koniec roku⁽²⁰⁾. Tego typu błędy mają również wpływ na wiarygodność danych EuropeAid związanych z zarządzaniem finansami.

Prawidłowość transakcji

19. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 1**. W zbadanej próbie płatności Trybunał wykrył błędy w 27 % transakcji. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędów wynosi 3,4 %⁽²¹⁾. Poniżej Trybunał przedstawia szczegółowo uwagi dotyczące najważniejszych kwestii.

ODPOWIEDZI KOMISJI

17. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Trybunału, który stwierdza, że rozliczenia EFR za 2010 r., podobnie jak w latach ubiegłych, nie zawierały istotnych błędów.

18. EuropeAid podejmuje szczególne wysiłki od 2009 r. w celu poprawy jakości danych wprowadzanych do systemów informatycznych. W tym celu w latach 2010/2011 r. zainicjowano zakrojone na dość dużą skalę przeglądy umów i modułów systemu informacji zarządczej (CRIS) dotyczących kontroli oraz podjęto horyzontalne inicjatywy w celu poprawy jakości danych.

Jak wskazuje Trybunał, nie miało to istotnego wpływu na roczne sprawozdanie finansowe w 2010 r.

19. Komisja zauważa, że w poprzednim roku (2009), w części sprawozdania dotyczącej działań EuropeAid związanych z EFR, Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędów (tzn. był on poniżej 2 %), natomiast w części dotyczącej wsparcia budżetowego szacowany poziom błędów oceniono w granicach 2–5 %. W sprawozdaniu za 2010 r. w części dotyczącej działań EuropeAid związanych ze wsparciem budżetowym Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędów (1,7 %), natomiast w części dotyczącej działalności EFR poziom błędów w transakcjach przekracza poziom 2 % (i wynosi 3,4 %). Zatem w świetle wyników kontroli przeprowadzonej przez Trybunał wydaje się, że wyniki funkcjonowania architektury kontrolnej EuropeAid utrzymały się na stosunkowo stabilnym poziomie w okresie ostatnich dwóch lat i świadczą o poprawie w stosunku do okresu sprzed 2009 r.

⁽¹⁹⁾ Np. rodzaj umowy, datę rozpoczęcia lub zakończenia realizacji umowy itp.

⁽²⁰⁾ Rozdzielenie okresów sprawozdawczych ma zapewnić, że zarówno dochody, jak i wydatki zostały odpowiednio i w pełni odnotowane we właściwym okresie rozliczeniowym.

⁽²¹⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędów na podstawie reprezentatywnej próby statystycznej. Podana liczba jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błędów). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędów w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 1,0 % a 5,9 % (odpowiednio najwyższy i najniższy poziom błędów).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Dochody

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

Zobowiązania

21. W wyniku kontroli zobowiązań Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędu. W zakresie zobowiązań indywidualnych zaciąganych na projekty realizowane w trybie zarządzania zdecentralizowanego często występowały jednak błędy niekwantyfikowalne (cztery z 14). Wykryte błędy dotyczyły przestrzegania zasad udzielania zamówień i terminów podpisywania umów, określonych przepisami prawa.

22. Nie wykryto błędów w zobowiązaniach indywidualnych zaciąganych w innym trybie zarządzania. W odniesieniu do wsparcia budżetowego Trybunał stwierdził, że w kontekście dynamicznej interpretacji przyjętej przez Komisję⁽²²⁾ EuropeAid zachowało, pod względem formalnym i w ustrukturyzowany sposób, zgodność z kryteriami kwalifikowalności określonymi w umowie z Kotonu.

Płatności

23. Kontrola Trybunału wykazała, że w płatnościach występował istotny poziom błędu.

Płatności związane z projektami

24. W przypadku wszystkich rodzajów projektów wystąpiły błędy kwantyfikowalne i niekwantyfikowalne, z wyjątkiem umów o dostawy.

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

- a) dokładność: błędy w obliczeniach;
- b) wystąpienie: brak faktur lub innych dokumentów poświadczających wyświadczone usługi lub dostawę towarów oraz wykazane we wniosku wielkości przekraczające wartość zrealizowanych robót;
- c) kwalifikowalność: zgodność z procedurami przetargowymi, wydatki poniesione poza okresem realizacji lub też odnoszące się do czynności lub usług nieprzewidzianych w umowie oraz nienależne płatności VAT.

21. Komisja będzie kontynuować swoje wysiłki w celu zwiększenia liczby specjalnych szkoleń poświęconych procedurom zawierania umów, przeznaczonych zarówno dla pracowników biur krajowych urzędników zatwierdzających, jak i departamentów Komisji.

22. Komisja wyraża zadowolenie z faktu, że Trybunał dostrzegł znaczącą poprawę osiągniętą w latach 2009/2010, jeżeli chodzi o uporządkowanie i sformalizowanie procesu oceny i wykazywania zgodności z kryteriami kwalifikowalności.

23. Zob. odpowiedź dotyczącą pkt 19.

25.

c) Komisja wydała nowe instrukcje dotyczące problemu podatków nakładanych przez kraje będące beneficjentami. Powinny one uprościć przetwarzanie niektórych faktur, od których należy jest VAT.

⁽²²⁾ Zob. pkt 28 i 29 sprawozdania specjalnego nr 2/2005 dotyczącego pomocy budżetowej z EFR dla krajów AKP (Dz.U. C 249 z 7.10.2005).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

26. Błędy niekwantyfikowalne dotyczyły najczęściej gwarancji dobrego wykonania⁽²³⁾, które nie podlegały zmianie mimo zwiększenia wartości umowy, nieprzestrzegania procedur zatwierdzania i procedur udzielania zamówień w zakresie wydatków administracyjnych zatwierdzanych przez Dyрекcję Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych, braku odpowiednich dokumentów poświadczających, a także niespójności w obrębie zasad umownych.

Płatności związane ze wsparciem budżetowym

27. W wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że w płatnościach związanych ze wsparciem budżetowym często występują błędy niekwantyfikowalne, w związku z niemożliwością wykazania w odpowiednio ustrukturyzowany sposób wystarczających postępów dokonanych przez rząd kraju odbiorcy w zarządzaniu finansami publicznymi. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy był brak odpowiednich standardów oceny, gdyż programy reform zarządzania finansami publicznymi niektórych odbiorców znajdowały się dopiero w powijkach lub ich cele nie zostały określone realistycznie i wyraźnie, z zachowaniem odpowiedniej hierarchii priorytetów. W kilku przypadkach sporządzone przez delegatury sprawozdania oceniające zarządzanie finansami publicznymi nie obejmowały postępów poczynionych w odniesieniu do celów założonych dla danego okresu referencyjnego. Jednakże po wprowadzeniu w czerwcu 2010 r. zmienionych zasad monitorowania i sprawozdawczości z postępów w zarządzaniu finansami publicznymi Trybunał nie stwierdził tego typu błędów podczas kontroli transakcji przeprowadzonych w drugiej połowie 2010 r.

Skuteczność systemów

28. Zestawienie wyników badania systemów przedstawiono w **załączniku 2**. Trybunał stwierdził, że systemy były częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości transakcji.

29. Jak wskazano w pkt 4, misją EuropeAid jest wdrażanie większości instrumentów pomocy zewnętrznej⁽²⁴⁾ finansowanych z budżetu ogólnego Unii Europejskiej i z EFR. Dlatego, jeżeli nie określono inaczej, uwagi Trybunału dotyczące zarówno skuteczności systemów nadzoru i kontroli, jak i wiarygodności rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektora generalnego odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności EuropeAid.

⁽²³⁾ Instytucja zamawiająca wymaga gwarancji dobrego wykonania (w przypadku zamówień na roboty i dostawy). Gwarancja taka zabezpiecza roszczenia instytucji zamawiającej tytułem wszelkich strat przez nią poniesionych w wyniku niewywiązania się przez wykonawcę ze swoich zobowiązań zgodnie z postanowieniami umowy.

⁽²⁴⁾ Z wyjątkiem pomocy przedakcesyjnej, wsparcia dla Bałkanów Zachodnich, pomocy humanitarnej, pomocy makrofinansowej, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz mechanizmu szybkiego reagowania.

27. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał nie stwierdził błędów dotyczących wykazywania postępów w zarządzaniu finansami publicznymi od czasu wprowadzenia zmienionych zasad oceniania postępów w zarządzaniu finansami publicznymi w czerwcu 2010 r. Komisja rygorystycznie stosuje to podejście.

Środowisko kontroli

30. Trybunał ocenił środowisko kontroli EuropeAid jako skuteczne zarówno na szczeblu delegatur, jak i centrali.

31. EuropeAid dysponuje przejrzystą strategią kontrolną opracowaną w celu zapobiegania błędom lub ich wykrywania i korygowania. Wdrożyło ono w większości standardy kontroli wewnętrznej Komisji. W roku 2010 EuropeAid kontynuowało swoje wysiłki w celu ulepszenia systemów kontroli i nadzoru. Komisja w swoich odpowiedziach na sprawozdania roczne Trybunału Obrachunkowego za rok 2008⁽²⁵⁾ i 2009⁽²⁶⁾ dotyczące EFR poinformowała, że EuropeAid ustanowiło i zaczęło wdrażać „Plan działania na rzecz lepszego zarządzania EuropeAid oraz poprawy piramidy kontroli” (plan działania)⁽²⁷⁾. W planie tym uwzględniono większość uwag oraz zaleceń przedstawionych przez Trybunał w poprzednich sprawozdaniach rocznych oraz ujęto w nim działania, które mają na celu dostosowanie struktury zatrudnienia do założonych celów korporacyjnych⁽²⁸⁾. Niemniej jednak w roku 2010 plan był nadal w bardzo wczesnym stadium realizacji.

Kontrole *ex ante*

32. Trybunał ocenił kontrole *ex ante* prowadzone przez urzędników zatwierdzających w centrali EuropeAid jako częściowo skuteczne pod względem zapobiegania błędom lub ich wykrywania i korygowania.

Projekty

33. W odniesieniu do płatności projektowych stwierdzono uchybienia w przeprowadzanych kontrolach dokładności, wystąpienia i kwalifikowalności wydatków (zob. pkt 25). W zależności od rodzaju umów, kontrole *ex ante* prowadzone przez EuropeAid często w dużym zakresie opierają się na poświadczeniach uzyskiwanych od nadzorców zewnętrznych (w przypadku zamówień na roboty) lub wynikach kontroli zewnętrznych i weryfikacji wydatków (w przypadku programów, umów o dotacje oraz umów o odpłatne świadczenie usług). Jednak częstość wykrytych przez Trybunał błędów w wydatkowaniu środków w płatnościach, które wcześniej zostały poddane walidacji, kontroli i weryfikacji zewnętrznej, świadczy o tym, że do takich poświadczeń, kontroli i walidacji należy podchodzić z ograniczonym zaufaniem. Na przykład Trybunał wykrył błędy w 12 transakcjach związanych z umowami o dotacje, które wcześniej zostały zatwierdzone na podstawie kontroli zewnętrznych i weryfikacji wydatków.

31. Realizacja „Planu działania na rzecz lepszego zarządzania EuropeAid oraz wzmocnienia drabiny kontroli” przebiega zgodnie z harmonogramem, a wiele działań już wdrożono w pierwszym półroczu 2011 r. Jedno z ważniejszych działań, jakim jest utworzenie nowego internetowego narzędzia sprawozdawczości półrocznej (sprawozdanie z zarządzania pomocą zewnętrzną) wraz z najważniejszymi wskaźnikami wyników zaczerpniętymi z systemów informacji zarządczej, zostanie zainicjowane w lipcu 2011 r.

33. Komisja nie opiera się wyłącznie na tej weryfikacji wydatków, jeżeli chodzi o uzyskiwanie pewności. (Obowiązkowa) metodyka kontroli stosowana przez EuropeAid obejmuje coroczną ocenę ryzyka projektów w celu wybrania działań, które należy objąć kontrolą opartą na ocenie ryzyka – przeprowadzaną najczęściej w uzupełnieniu obowiązkowej weryfikacji wydatków. Ponadto EuropeAid kontynuuje swoje wysiłki w celu poprawy jakości weryfikacji wydatków – ostatnio wydano w tym celu obowiązkowy standardowy zakres zadań dla kontrolerów (bez względu na to, czy działają na zlecenie Komisji czy beneficjentów). Delegatury i siedziba główna mają także rolę do odegrania, jeżeli chodzi o przegląd jakości przedłożonych wyników weryfikacji.

⁽²⁵⁾ Pkt 54.

⁽²⁶⁾ Pkt 54 lit. b).

⁽²⁷⁾ Plan działania na rzecz lepszego zarządzania EuropeAid oraz poprawy piramidy kontroli z dnia 19 listopada 2010 r.

⁽²⁸⁾ Plan działania na rzecz lepszego zarządzania EuropeAid oraz poprawy piramidy kontroli z dnia 19 listopada 2010 r., działania 7.1 i 7.2.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wsparcie budżetowe

34. W odniesieniu do wsparcia budżetowego, wdrożenie w delegaturach nowego formatu i systemu rocznej sprawozdawczości dotyczącej reform systemów zarządzania finansami publicznymi w krajach będących beneficjentami pomocy, stanowiło znaczny krok naprzód. Celem jest zagwarantowanie, że środki są wydatkowane na podstawie odpowiednio ustrukturyzowanej oceny warunków dokonania płatności. Programy reform zarządzania finansami publicznymi niektórych beneficjentów znajdowały się dopiero w powijkach lub ich cele nie zostały określone realistycznie i wyraźnie, z zachowaniem hierarchii priorytetów, co utrudniało ustrukturyzowaną ocenę postępu reform (zob. pkt 27).

Monitorowanie i nadzór

35. Trybunał ocenił monitorowanie i nadzór jako skuteczne w zakresie, w jakim są one sprawowane przez centralę EuropeAid, oraz jako częściowo skuteczne w zakresie, w jakim są sprawowane przez delegatury.

Centrala EuropeAid

36. Centrala EuropeAid dysponuje szeregiem narzędzi służących do monitorowania działalności operacyjnej oraz funkcjonowania kluczowych mechanizmów kontrolnych.

37. Centrala analizuje półroczne sprawozdania z zarządzania pomocą zewnętrzną w celu monitorowania realizacji projektów w kraju odbiorcy oraz innych kwestii, takich jak mechanizmy kontroli wewnętrznej oraz zasoby kadrowe delegatur. Po skontrolowaniu wybranych delegatur w roku 2010 Trybunał uznał, że ich sprawozdania zawierały właściwe i wiarygodne informacje. Plan działania EuropeAid ma na celu wzmocnienie znaczenia tych sprawozdań jako kluczowego mechanizmu kontrolnego, a także nadanie im rangi fundamentu w piramidzie kontroli oraz sprawienie, aby stały się one głównym narzędziem rozliczalności w relacjach pomiędzy delegaturami a centralą. W tym kontekście za rok budżetowy 2011 po raz pierwszy szefowie delegatur będą zobowiązani przedłożyć roczne oświadczenia w odniesieniu do wyników oraz legalności i prawidłowości przeprowadzonych transakcji. Oświadczenia te stanowią uzupełnienie do rocznego oświadczenia dyrektora generalnego ⁽²⁹⁾.

34. Komisja wyraża zadowolenie, że Trybunał dostrzegł poprawę wynikającą z wprowadzenia nowego formatu na potrzeby rocznej sprawozdawczości z postępów w zakresie reform systemów zarządzania finansami publicznymi. Przewiduje się, że w miarę utrwalania się tego podejścia cele będą określane coraz bardziej wyraźnie, a towarzyszyć temu będzie stosowanie odpowiednich okresów odniesienia na potrzeby oceny.

⁽²⁹⁾ Plan działania na rzecz lepszego zarządzania EuropeAid oraz poprawy piramidy kontroli z dnia 19 listopada 2010 r., działania 2.1 i 2.2.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

38. Wizyty kontrolne w delegaturach pozwalają centrali EuropeAid ocenić poziom realizacji projektu oraz strukturę wewnętrzną delegatury, wdrożonych tam systemów i procesów. Poza 14 wizytami kontrolnymi przeprowadzonymi w przedmiotowym roku, EuropeAid przeprowadziło analizę wyników 14 wizyt kontrolnych z lat 2008–2009. We wnioskach z analizy podkreślono potrzebę dalszego rozwijania działów operacyjnych i finansowych delegatur oraz lepszego monitorowania projektów i większego zaangażowania w ich realizację ze strony krajów partnerskich.

39. Pod koniec 2009 r. centrala EuropeAid opublikowała dodatkowe wytyczne dotyczące przeprowadzanych przez delegatury kontroli na miejscu. Wytyczne te obejmowały kryteria wyboru, które zostały stworzone w celu odpowiedniego zbadania zarówno aspektów operacyjnych, jak i finansowych. Jednak w większości ze skontrolowanych przez Trybunał w 2010 r. delegatur ciągle nie stosowano zalecanych procedur (zob. pkt 44). Trybunał wykazał również, że w celu poprawy monitorowania projektów i zwiększenia udziału krajów partnerskich centrala EuropeAid oraz delegatury w dalszym ciągu wspierały krajowych urzędników zatwierdzających EFR (zob. pkt 43).

40. Kontrole zlecane przez EuropeAid na podstawie umowy ramowej są cennym źródłem informacji na temat uchybień systemowych występujących w systemach kontroli projektów oraz na temat poziomu i rodzaju potencjalnie niekwalifikowalnych wydatków. Centrala EuropeAid analizuje i monitoruje wyniki takich kontroli w odstępach rocznych. Większość uchybień jest powtarzalna. Są to głównie uchybienia związane z brakującą lub nieodpowiednią dokumentacją i stosowaniem przez organizacje wdrażające niewłaściwych procedur w postępowaniach przetargowych. W tym kontekście głównym osiągnięciem było opracowanie *Zestawu narzędzi do zarządzania finansowego dla beneficjentów funduszy unijnych przeznaczonych na działania zewnętrzne* (z ang. „Financial Management Toolkit for recipients of EU funds for external actions”). Prace nad tym zestawem dobiegły końca i zaczął on być rozpowszechniany z końcem 2010 r. Celem jego opracowania było pogłębienie wiedzy organizacji wdrażających na temat zagadnień związanych z zarządzaniem finansowym oraz zasadami kwalifikowalności.

41. Centrala EuropeAid monitoruje problemy w zakresie zgodności również za pomocą kontroli *ex post* transakcji. Podobnie jak w latach poprzednich, w wyniku kontroli tych wykazano błędy polegające na niepełnych lub niedokładnych danych w systemie informacyjnym CRIS stosowanym w EuropeAid⁽³⁰⁾. Odnotowano też problemy związane z nieodpowiednio prowadzoną dokumentacją procedur przetargowych. Błędy mające implikacje finansowe dotyczyły jednak przede wszystkim nieuzasadnionych rozliczeń zaliczek, które prawdopodobnie i tak zostałyby skorygowane przed zamknięciem umów. Chociaż z biegiem lat EuropeAid rozwinięła system kontroli *ex post* transakcji, nadal nie wykrywa on skutecznie błędów w zakresie prawidłowości transakcji oraz uchybień w kontrolach *ex ante* prowadzonych przez urzędników zatwierdzających.

39. Obecne wytyczne EuropeAid dotyczące kontroli na miejscu nie stanowią instrukcji obowiązkowych. W EuropeAid trwają obecnie rozważania nad tym, jak lepiej usystematyzować ramy monitorowania (w tym kontrole na miejscu), z uwzględnieniem obecnych ograniczeń w zakresie zasobów ludzkich i budżetu na podróże służbowe, a także kwestii związanych z bezpieczeństwem. W szczególności EuropeAid planuje wprowadzenie planów wieloletniego monitorowania i oceny oraz dopracowanie wskazówek dotyczących monitorowania i poprawę sprawozdawczości – planuje się mianowicie wprowadzenie w 2011 r. zmian w strukturze sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną (przedkładanych dwa razy do roku przez delegatury) oraz opracowanie nowych wytycznych dotyczących zarządzania cyklem programów i projektów.

41. EuropeAid dokonuje obecnie przeglądu swojej architektury kontroli wewnętrznej i przeanalizuje ponownie system kontroli transakcji w trybie *ex post* pod kątem jego racjonalności pod względem kosztów.

⁽³⁰⁾ Wspólny System Informacyjny Relex.

UWAGI TRYBUNAŁU

42. Biuro EuropeAid nie wdrożyło systemów informacji zarządczej mających na celu monitorowanie wyników kontroli na miejscu i działań podejmowanych w ich następstwie, kontroli zewnętrznych oraz weryfikacji wydatków. Taka sytuacja utrudnia dyrektorowi generalnemu oraz szefom delegatur uzyskanie pewności, że działania naprawcze zostały wprowadzone terminowo – zwłaszcza w odniesieniu do wykrytych błędów. Ponadto systemy informacyjne EuropeAid: CRIS Audit oraz CRIS Recovery Orders nie współpracują jeszcze ze sobą, co komplikuje monitorowanie działań naprawczych.

Delegatury

43. Podobnie jak w latach poprzednich, Trybunał stwierdził, że większość krajowych urzędników zatwierdzających w krajach będących beneficjentami EFR niedostatecznie dokumentowało kontrole lub prowadziło je w sposób nieskuteczny. Centrala EuropeAid oraz delegatury często udzielają pomocy technicznej, by wzmocnić te kontrole, ale niejednokrotnie z ograniczonym skutkiem, albo ponieważ urzędnicy nie wykonują swoich zadań w odpowiedni sposób, albo z powodu ograniczonych zasobów pozostających do ich dyspozycji lub wysokiej rotacji personelu.

44. Większość delegatur skontrolowanych przez Trybunał w 2010 r. nie stosowało się do wytycznych EuropeAid dotyczących prowadzenia kontroli na miejscu (zob. pkt 39). Na podstawie wyników kontroli uzyskanych w ramach 14 wizyt w delegaturach przeprowadzonych w okresie od marca 2008 r. do września 2009 r., EuropeAid uznało⁽³¹⁾, że delegatury dysponują ograniczonymi zasobami, co często obniża ich zdolność do prowadzenia niektórych kluczowych działań kontrolnych, takich jak monitorowanie projektów w terenie, zwłaszcza w ich wymiarze finansowym. Plan działania EuropeAid skupia się na potrzebie poprawy monitorowania projektów⁽³²⁾.

Kontrole zewnętrzne

45. Trybunał ocenił funkcję kontroli zewnętrznej jako skuteczną w odniesieniu do centrali EuropeAid, a częściowo skuteczną w odniesieniu do delegatur.

ODPOWIEDZI KOMISJI

42. Brak ustandaryzowanego narzędzia IT nie oznacza, że ustalenia wynikające z kontroli i monitorowania nie są przedmiotem działań następczych. Każdy subdelegowany urzędnik zatwierdzający podejmuje działania następcze w odniesieniu do błędów wykrytych podczas kontroli i w razie potrzeby wystawia nakazy odzyskania środków.

EuropeAid spodziewa się, że moduły systemu do przetwarzania wyników kontroli i ustalania nakazów odzyskania środków zostaną przyłączone do systemu informacji zarządczej (CRIS) przed końcem 2011 r.

Zob. również odpowiedzi dotyczące pkt 31 i 62 lit. c).

43. Zob. odpowiedź dotyczącą pkt 8.

44. Zob. odpowiedzi dotyczące pkt 39 i 62 lit. c).

⁽³¹⁾ EuropeAid 01: „Verification Missions from March 2008 to September 2009: summary of main recommendations” (Wizyty kontrolne prowadzone od marca 2008 r. do września 2009 r.: zestawienie najważniejszych zaleceń), z dnia 17.12.2010 r.

⁽³²⁾ Plan działania na rzecz lepszego zarządzania EuropeAid oraz ulepszenia piramidy kontroli z dnia 19 listopada 2010 r., działanie 6.2.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Centrala EuropeAid

46. Centrala EuropeAid opracowała wspólną metodykę ustanawiania, realizowania i kontrolowania rocznych planów kontroli. Opracowanie tej metodyki należy do obowiązków centrali EuropeAid i delegatur. Znaczącym osiągnięciem w 2010 r. było wprowadzenie jednolitego poziomu docelowego dla przeprowadzanych w ciągu roku kontroli, wynoszącego 5%. Centrala EuropeAid stosowała przedmiotową metodykę.

47. Centrala EuropeAid ściśle monitoruje funkcję kontroli zewnętrznej delegatur oraz jakość kontroli zewnętrznych prowadzonych w ramach umowy ramowej dotyczącej kontroli, zawieranej przez Komisję. Kompleksowe doroczne przeglądy jakości stanowią cenne źródło informacji na temat potrzeb w zakresie dalszej poprawy jakości, a także stanowią podstawę do opracowania dalszych instrukcji i wytycznych dla kontrolerów zewnętrznych.

Delegatury

48. W większości aspektów delegatury przeprowadziły kontrole zewnętrzne zgodnie z metodyką. Niemniej jednak Trybunał wskazał obszary, w których ciągle niezbędne są ulepszenia. Jak wskazano w sprawozdaniu rocznym Trybunału za rok budżetowy 2009 dotyczącym EFR⁽³³⁾, niedobory kadrowe w delegaturach ograniczają ich zdolności prowadzenia kontroli opartych na analizie ryzyka, jako że priorytetem są kontrole obowiązkowe. Problemy te mają także negatywny wpływ na długość procesu uzgadniania ustaleń kontroli, co prowadzi do ryzyka, że odzyskanie niekwalifikowalnych wydatków może stać się niewykonalne.

Audyt wewnętrzny

49. Trybunał ocenił audyt wewnętrzny jako skuteczny.

50. Dział Audytu Wewnętrznego⁽³⁴⁾ realizował swoje zadania w sposób pozwalający dyrektorowi generalnemu na uzyskanie pewności co do skuteczności i wydajności procedur zarządzania ryzykiem, kontroli i zarządzania wewnętrznego. Problem niedoborów kadrowych z roku 2009 został rozwiązany i w konsekwencji dział ten mógł w pełni wdrożyć swój plan działania na rok 2010.

⁽³³⁾ Pkt 47.

⁽³⁴⁾ Dział Audytu Wewnętrznego jest jednostką dykcji generalnej Komisji. Na czele tej jednostki stoi kierownik, który podlega bezpośrednio dyrektorowi generalnemu. Ma za zadanie w sposób niezależny poświadczyć skuteczność systemów kontroli wewnętrznej, mając na uwadze poprawę funkcjonowania dykcji generalnej.

46. Komisja wyraża zadowolenie, że Trybunał dostrzegł znaczną poprawę w ujęciu rok do roku w związku z metodyką kontroli zewnętrznych EuropeAid.

48. Wprawdzie prawdą jest, że ograniczenia personalne mają negatywny wpływ na długość procedury uzgadniania wyników kontroli, ale wszystkie obowiązkowe sprawozdania z kontroli muszą wpłynąć, zanim Komisja dokona ostatecznych płatności i związku z tym ryzyko, że środki mogą stać się niemożliwe do odzyskania, jest niezmiernie małe.

UWAGI TRYBUNAŁU

51. W roku 2010 odnotowano znaczne skrócenie średniego czasu, jaki EuropeAid potrzebowało na odniesienie się do projektów sprawozdań z kontroli i zrealizowania zaleceń Działu Audytu Wewnętrznego oraz Służby Audytu Wewnętrznego⁽³⁵⁾. W zakresie wdrożenia niektórych zaleceń z lat poprzednich – zwłaszcza tych dotyczących zasobów ludzkich oraz kwestii związanych z IT – nadal występują znaczące opóźnienia.

Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji

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

53. Roczne sprawozdanie z działalności rzetelnie przedstawia wdrożenie i wyniki działania różnych systemów nadzoru i kontroli. Jest ono klarowne i merytoryczne, zwłaszcza dzięki wykorzystaniu wskaźników ilościowych. Stwierdzono w nim, że biorąc pod uwagę strukturę i wyniki funkcjonowania swojej wieloletniej architektury kontrolnej, centrala EuropeAid nie sądzi, aby poziom błędów resztowego⁽³⁶⁾ w jej działaniach uzasadniał zgłoszenie zastrzeżenia w oświadczeniu dyrektora generalnego. W sprawozdaniu tym jednak nie podano argumentów na uzasadnienie tego stwierdzenia.

54. W celu ukazania sposobu, w jaki różne szczeble kontroli przyczyniają się do wykrywania i korygowania błędów, po raz pierwszy EuropeAid przedstawiło zestawienie błędów wykrytych i skorygowanych w trakcie kontroli *ex ante* i *ex post*⁽³⁷⁾. Dane te są jednak niepełne, gdyż brakuje wyczerpujących informacji na temat błędów wykrytych i skorygowanych w następstwie kontroli i weryfikacji wydatków wszczętych przez EuropeAid w odniesieniu do innych kwestii niż te objęte umową ramową, a także tych kontroli i weryfikacji, które zostały wszczęte przez beneficjentów.

55. EuropeAid dotąd nie opracowało kluczowego wskaźnika określającego szacowany wpływ finansowy błędów resztowych utrzymujących się po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante* i *ex post*. Jak już wcześniej przedstawiono w sprawozdaniu rocznym Trybunału za rok budżetowy 2009 dotyczącym EFR⁽³⁸⁾, wobec braku takiego wskaźnika EuropeAid nie jest w stanie wykazać, że finansowy wpływ niedociągnięć i błędów pozostaje poniżej ustalonego kryterium istotności. Trybunał odnotowuje, że EuropeAid obecnie opracowuje metodykę, która ma umożliwić uzyskanie tego typu informacji⁽³⁹⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

51. Znaczne opóźnienia we wdrażaniu zaleceń pokontrolnych są związane z polityką w zakresie zasobów ludzkich oraz systemami informatycznymi; w obu przypadkach niezmiernie trudne jest ich szybkie wdrożenie, zważywszy na czas niezbędny do wprowadzenia zmian w polityce oraz wdrażanie w cyklu planowania rocznego. Wdrażanie wszystkich zaleceń jest jednak bardzo starannie i regularnie monitorowane w EuropeAid, w tym m.in. w oparciu o sporządzane co sześć miesięcy sprawozdania dotyczące zarządzania kontrolami.

53. Komisja jest zdania, że wskaźniki jakościowe i ilościowe określone w czterech elementach rocznego sprawozdania z działalności EuropeAid dających podstawy do poświadczenia pewności faktycznie dostarczają niezbędnych dowodów na poparcie poświadczenia wystarczającej pewności wydanego przez dyrektora generalnego i umożliwiają dokładną ocenę zarządzania finansami w ramach EuropeAid pod względem jego prawidłowości.

54. W rocznym sprawozdaniu z działalności wyraźnie udokumentowano, że dane wskazujące na błędy wykryte i skorygowane w trakcie kontroli obejmują tylko kontrolerów, których pozyskano na podstawie umowy ramowej EuropeAid dotyczącej kontroli, co oznacza, że wymiar pieniężny corocznie wykrytych i skorygowanych błędów jest znacznie wyższy niż podano w sprawozdaniu. W perspektywie średnioterminowej zmiany w systemach informatycznych mogłyby umożliwić centralne rejestrowanie ustaleń finansowych nawet w przypadku kontrolerów pozyskanych lokalnie, ale racjonalność tych zmian pod względem kosztów nie została jeszcze w pełni oceniona.

55. Zgodnie z planem od 2010 r. trwają w EuropeAid prace nad przygotowaniem metodyki szacowania wskaźnika błędów resztowego (tj. po przeprowadzeniu wszystkich kontroli) w działaniach wchodzących w zakres kompetencji dyrekcji generalnej i jak dotąd (2011 r.) przebiegają zgodnie z harmonogramem. Metodykę zatwierdzono w marcu 2011 r., a w maju 2011 r. rozpoczęto badanie pilotażowe, żeby ją przetestować oraz przygotować szczegółowy program prac w celu jej wdrożenia.

⁽³⁵⁾ Służba Audytu Wewnętrznego jest dyrekcją generalną działającą w strukturze Komisji Europejskiej. Kieruje nią audytor wewnętrzny Komisji, który podlega Komitetowi ds. Audytu. Ma za zadanie w sposób niezależny poświadczyć skuteczność systemów kontroli wewnętrznej oraz udzielać pomocy Komisji polegającej na opinio-waniu, doradzaniu i wydawaniu zaleceń.

⁽³⁶⁾ Poziom błąd po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante* i *ex post*.

⁽³⁷⁾ Roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid 2010, pkt 3.1.2.2.4, s. 30.

⁽³⁸⁾ Pkt 50.

⁽³⁹⁾ Roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid 2010, pkt 3.1.2.2.4, s. 30.

UWAGI TRYBUNAŁU

56. W odniesieniu do roku budżetowego 2010, dyrektor generalny EuropeAid oświadczył, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczne gwarancje prawidłowości transakcji. Kontrola Trybunału nie potwierdza zasadności tego stwierdzenia. W jej wyniku ustalono, że systemy funkcjonujące w EuropeAid były częściowo skuteczne, a w płatnościach dokonywanych przez EuropeAid z EFR i z budżetu ogólnego Unii Europejskiej na działania zewnętrzne i rozwój wystąpił istotny poziom błędu⁽⁴⁰⁾.

57. Trybunał uważa, że oświadczenie i roczne sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem prawidłowości.

Wnioski i zalecenia**Wnioski**

58. Na podstawie wyników swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2010 r. rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową EFR oraz wyniki ich transakcji i przepływów pieniężnych za zakończony w tym dniu rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

59. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego w dniu 31 grudnia 2010 r.:

- a) w dochodach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;
- b) w zobowiązaniach indywidualnych EFR nie wystąpił istotny poziom błędu, ale częste były błędy niekwantyfikowalne;
- c) w płatnościach dokonywanych z EFR wystąpił istotny poziom błędu.

60. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli EuropeAid są częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości płatności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

56. Komisja opracowała swój system kontroli w taki sposób, by obejmował pełen cykl realizowanych przez nią projektów wieloletnich. Uważa, że te systemy nadzoru i kontroli są skuteczne i uległy znacznym udoskonaleniom w ujęciu rok do roku. W odpowiedzi na zalecenia przekazane przez Trybunał w poprzednich latach podjęto odpowiednie działania. Trybunał dostrzegł wiele z tych usprawnień i w wyniku tego znaczące elementy kluczowego systemu kontroli oceniono jako „skuteczne”, w tym w sprawozdaniu za 2010 r. za „skuteczne” uznano środowisko kontroli EuropeAid.

Zob. też odpowiedź dotyczącą pkt 19.

57. Zob. odpowiedź dotyczącą pkt 53.

59.

c) Zob. odpowiedź dotyczącą pkt 19.

60. Zob. odpowiedź dotyczącą pkt 56.

⁽⁴⁰⁾ Zob. rozdział 5 „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2010, dotyczącego wykonania budżetu UE, pkt 5.35 i 5.36 oraz załącznik 5.1.

UWAGI TRYBUNAŁU

61. Jak zauważono już w poprzednich sprawozdaniach rocznych dotyczących EFR, EuropeAid stworzyło kompleksową strategię kontroli, jednak w niektórych obszarach nadal występują pewne uchybienia. Pod koniec 2010 r. EuropeAid zaczęło wdrażać „Plan działania na rzecz lepszego zarządzania EuropeAid oraz ulepszenia piramidy kontroli”. W planie tym uwzględniono większość uwag oraz zaleceń przedstawionych przez Trybunał w poprzednich sprawozdaniach rocznych i w obecnym sprawozdaniu, co może przyczynić się do znaczącej poprawy struktury i realizacji systemów kontroli i nadzoru EuropeAid.

Zalecenia

62. W **załączniku 4** przedstawiono wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu postępu we wdrażaniu zaleceń sformułowanych w poprzednich sprawozdaniach rocznych. Po przeprowadzeniu tego przeglądu oraz uwzględnieniu ustaleń i wniosków w odniesieniu do roku 2010, Trybunał zaleca, aby EuropeAid wykonało następujące działania przewidziane w swoim planie działania:

- a) opracowało kluczowy wskaźnik określający szacowany wpływ finansowy błędów resztowych utrzymujących się po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante* i *ex post* (zob. pkt 55 ⁽⁴¹⁾);
- b) oceniło efektywność kosztową różnych mechanizmów kontrolnych, w szczególności systemu kontroli *ex post* transakcji (zob. pkt 41 i 61 ⁽⁴²⁾);
- c) zwiększyło skuteczność monitorowania projektów, w tym kontroli na miejscu, na podstawie programów wieloletnich oraz planów oceny (zob. pkt 44).

ODPOWIEDZI KOMISJI

61. Zob. odpowiedź dotycząca pkt 31.

62.

- a) Zgodnie z planem od 2010 r. trwają w EuropeAid prace nad przygotowaniem metodyki szacowania wskaźnika błędu resztowego (tj. po przeprowadzeniu wszystkich kontroli) w działaniach wchodzących w zakres kompetencji dyrekcji generalnej i jak dotąd (2011 r.) przebiegają zgodnie z harmonogramem. Metodykę zatwierdzono w marcu 2011 r., a w maju 2011 r. rozpoczęto badanie pilotażowe, żeby ją przetestować oraz przygotować szczegółowy program prac w celu jej wdrożenia.
- b) Komisja zaczęła pracować nad zagadnieniem racjonalności kontroli pod względem kosztów w ramach szerszego przeglądu strategii kontroli EuropeAid w 2010 r. Wyniki tych prac zostaną poddane przeglądowi, a same prace podjęte ponownie w 2011/2012 r. w kontekście ostatecznych wyników obecnej rewizji rozporządzenia finansowego.

Zob. też odpowiedź dotycząca pkt 41.

- c) EuropeAid planuje wprowadzenie planów wieloletniego monitorowania i oceny oraz dopracowanie wskazówek dotyczących monitorowania i poprawę sprawozdawczości – planuje się mianowicie wprowadzenie w 2011 r. zmian w strukturze sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną (przedkładanych dwa razy do roku przez delegatury) oraz opracowanie nowych wytycznych dotyczących zarządzania cyklem programów i projektów.

⁽⁴¹⁾ Zob. również roczne sprawozdanie Trybunału za rok 2009 dotyczące EFR, pkt 54 lit. a).

⁽⁴²⁾ Zob. również roczne sprawozdanie Trybunału za rok 2009 dotyczące EFR, pkt 54 lit. b).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

63. Ponadto Trybunał zaleca, aby EuropeAid:

- a) kontrolowało wiarygodność poświadczeń wystawianych przez zewnętrzne podmioty nadzorujące, uzyskiwanych w następstwie kontroli zewnętrznych lub zewnętrznej weryfikacji wydatków (zob. pkt 33);
- b) wdrożyło systemy informacji zarządczej, które umożliwią dyrektorowi generalnemu oraz szefom delegatur lepsze monitorowanie wyników wizyt kontrolnych na miejscu oraz kontroli i weryfikacji wydatków prowadzonych przez podmioty zewnętrzne (zob. pkt 42);
- c) dokonało integracji systemów informacyjnych CRIS Audit oraz CRIS Recovery Orders (zob. pkt 42);
- d) kontynuowało swoje starania, których celem jest rejestrowanie danych w systemie CRIS w sposób spójny, dokładny i terminowy (zob. pkt 18 i 41).

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

- a) EuropeAid powinna zadbać o to, by delegatury konsekwentnie stosowały nowy format oraz wytyczne w swoich sprawozdaniach rocznych dotyczących reform systemów zarządzania finansami publicznymi w krajach beneficjentach, tak aby przedstawiały one w sposób uporządkowany i sformalizowany postęp w zarządzaniu finansami publicznymi (pkt 34);
- b) EuropeAid w ramach dialogu na temat polityki powinno dążyć do ustanowienia przejrzystych ram oceny w programach reform zarządzania finansami publicznymi w krajach otrzymujących pomoc (pkt 34).

63.

- a) *Personel Komisji kontroluje obecnie jakość i wiarygodność poświadczeń wystawianych przez zewnętrzne podmioty nadzorujące, kontroli i zewnętrznej weryfikacji wydatków. Ponadto w 2008 r. Komisja wprowadziła obowiązkowe kontrole techniczne w odniesieniu do wszystkich zamówień na roboty o wartości powyżej 15 mln EUR, a później wydała standardowy zakres zadań. Kontrole techniczne obejmują cały cykl realizacji projektu, od etapu opracowania po etap wdrożenia, w tym weryfikację poświadczeń od nadzorców. Pełne korzyści wynikające z tych zmian nie były prawdopodobnie jeszcze widoczne w 2010 r. Komisja rozważa obecnie ewentualne mechanizmy, dzięki którym można by podnieść jakość weryfikacji wydatków przeprowadzanych na zamówienie beneficjentów.*
- b) *Komisja opracowuje systemy informacji zarządczej (szczególnie w oparciu o nowy internetowy system sprawozdawczości dla delegatur), który umożliwi kierownictwu lepsze monitorowanie danych dotyczących zarządzania działalnością operacyjną i finansami dostępnymi z terenu.*

Zob. również odpowiedzi dotyczące pkt 62 lit. c).

- c) *EuropeAid spodziewa się, że moduły systemu do przetwarzania wyników kontroli i ustalania nakazów odzyskania środków zostaną przyłączone do systemu informacji zarządczej (CRIS) przed końcem 2011 r.*
- d) *EuropeAid będzie kontynuować znaczące wysiłki rozpoczęte w 2009 r. w celu poprawy jakości wprowadzanych danych. W tym celu w latach 2010/2011 r. zaimplementowano zakrojone na dość dużą skalę przeglądy umów i modułów systemu informacji zarządczej (CRIS) dotyczących kontroli.*

64.

- a) *Komisja zadba o to, by zmieniony format był rygorystycznie stosowany, tak by stanowił on podstawę jej uporządkowanego i sformalizowanego podejścia do oceny postępów w zarządzaniu finansami publicznymi.*
- b) *Komisja dostrzega znaczenie ustanowienia przejrzystych ram oceny strategii reform zarządzania finansami publicznymi opracowanych przez kraje będące beneficjentami od samego początku działań związanych z udzielaniem wsparcia budżetowego. Wdrażanie tego podejścia będzie wspomagane regularnym dialogiem z odpowiednimi władzami w sprawie polityki, którą należy prowadzić.*

ZAŁĄCZNIK 1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

	2010			2009	2008	2007
	Projekty	Wsparcie budżetowe	Ogółem			

LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY

Łączna liczba zobowiązań	20	10	30	50	45	60
Łączna liczba transakcji (z czego):	145	20	165	170	170	148
Zaliczki	0	0	0	0	40	0
Płatności okresowe/ końcowe	145	20	165	170	130	148

WYNIKI BADANIA PŁATNOŚCI ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Odsetek transakcji, w których:

nie wystąpił błąd	74 % (107)	65 % (13)	73 % (120)	78 %	76 %	63 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	26 % (38)	35 % (7)	27 % (45)	22 %	24 %	37 %

Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy

Analiza wg rodzaju błędu

Błędy niekwantyfikowalne:	39 % (15)	100 % (7)	49 % (22)	65 %	61 %	49 %
Błędy kwantyfikowalne:	61 % (23)	0 % (0)	51 % (23)	35 %	39 %	51 %
Błędy kwalifikowalności	70 % (16)	0 % (0)	70 % (16)	23 %	44 %	68 %
Błędy wystąpienia	17 % (4)	0 % (0)	17 % (4)	23 %	38 %	21 %
Błędy dokładności	13 % (3)	0 % (0)	13 % (3)	54 %	19 %	11 %

SZACOWANY WPLYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH

Najbardziej prawdopodobny poziom błędu

3,4 %

Najniższy poziom błędu

1,0 %

Najwyższy poziom błędu

5,9 %

⁽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 2

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

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System	Środowisko kontroli	Kontrole <i>ex ante</i>	Monitorowanie i nadzór	Kontrole zewnętrzne	Audyty wewnętrzne	Ogólna ocena
Centrala EuropeAid	Skuteczny	Częściowo skuteczny	Skuteczny	Skuteczny	Skuteczny	Częściowo skuteczne
Delegatury	Skuteczny	Częściowo skuteczny	Częściowo skuteczny	Częściowo skuteczny	nd.	Częściowo skuteczne

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

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

ZAŁĄCZNIK 3

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

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności	
				2010	2009
AIDCO	Bez zastrzeżeń	nd.	EuropeAid stworzyło kompleksową strategię kontroli i wprowadziło dalsze znaczące usprawnienia do struktury i funkcjonowania swoich systemów nadzoru i kontroli. Jednak w wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że w niektórych mechanizmach kontrolnych nadal występują uchybienia, a w płatnościach wystąpił istotny poziom błędów.	B	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.

ZAŁĄCZNIK 4

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI ZALECENIAMI W ODNIESIENIU DO EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

Rok	Zalecenie Trybunału	Podjęte działania	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2009	W związku z planowanym przeglądem swojej ogólnej strategii kontroli Biuro EuropeAid powinno na przykład na podstawie badania statystycznie dobranej reprezentatywnej próby zamkniętych projektów opracować kluczowy wskaźnik określający szacowany wpływ finansowy błędów resztowych utrzymujących się po przeprowadzeniu wszystkich kontroli <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt. 54 lit. a)).	EuropeAid przeprowadza obecnie przegląd globalnej strategii kontrolnej; odwołano się do „Planu działania na rzecz ulepszenia piramidy kontroli”. EuropeAid zatrudniło konsultanta zewnętrznego w celu opracowania wiarygodnej i realistycznej metodyki. Przewidywane zatwierdzenie przez EuropeAid w drugiej połowie 2011 r.	Zgodnie z planem od 2010 r. trwają w EuropeAid prace nad opracowaniem metodyki szacowania wskaźnika błędu resztowego (tj. po przeprowadzeniu wszystkich kontroli) w działaniach wchodzących w zakres kompetencji dyrekcji generalnej i jak dotąd (2011 r.) przebiegają zgodnie z harmonogramem. Metodykę zatwierdzono w marcu 2011 r., a w maju 2011 r. rozpoczęto badanie pilotażowe, żeby ją przetestować oraz przygotować szczegółowy program prac w celu jej wdrożenia.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedzi Komisji.
	Biuro EuropeAid powinno w kontekście tego przeglądu ocenić efektywność kosztową różnych mechanizmów kontrolnych, w szczególności systemu kontroli <i>ex post</i> w zakresie transakcji (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt. 54 lit. b)).	Jak wspomniano w poprzednim zaleceniu, EuropeAid przeprowadza obecnie przegląd globalnej strategii kontrolnej; Przygotowywane są szacunki kosztów kontroli. Nastąpi konsolidacja prac z DG BUDG, ponieważ planuje się wydanie wspólnego komunikatu w 2011 r.	Komisja zaczęła pracować nad zagadnieniem racjonalności kontroli pod względem kosztów w 2010 r. Wyniki tych prac zostaną poddane przeglądowi, a same prace podjęte ponownie w 2011/2012 r. w kontekście ostatecznych wyników obecnej rewizji rozporządzenia finansowego.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedzi Komisji.
	W odpowiedzi na wysoki poziom nieodłącznego ryzyka błędów na szczeblu organizacji wdrażających, wykonawców i beneficjentów, EuropeAid powinno ukończyć opracowywanie pakietu narzędzi zarządzania finansami i upowszechnić go, aby zapewnić odpowiedni poziom wiedzy na temat zasad zarządzania finansami i zasad kwalifikowalności (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 54 lit. c)).	Zakończono pracę nad zestawem narzędzi zarządzania finansami, którego rozpowszechnianie rozpoczęło się w grudniu 2010 r. Zestaw dostępny jest w trybie <i>on-line</i> od lutego 2011 r.	To zalecenie zostało w pełni wdrożone.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedzi Komisji.
	EuropeAid powinno kontynuować swoje starania, by delegatury rejestrowały terminowo wszystkie dane w systemie CRIS Audit (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 54 lit. d)).	Pomimo wysiłków EuropeAid w celu rozwiązania tego problemu, w przypadku trzech z siedmiu skontrolowanych w 2010 r. delegatur wykryto słabą jakość danych w systemie CRIS Audit.	W 2011 r. w EuropeAid rozpoczęto nowy przegląd modułu CRIS dotyczącego kontroli. Te działania w powiązaniu z trwającymi horyzontalnymi pracami nad poprawą jakości danych w CRIS powinny w perspektywie średnioterminowej przynieść znaczną poprawę jakości danych w module dotyczącym kontroli.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedzi Komisji.

Rok	Zalecenie Trybunału	Podjęte działania	Odpowiedź Komisji	Analiza Trybunału
2009	Należy zmienić strukturę systemu CRIS Audit, tak aby system dostarczał informacji na temat kwot ostatecznych niekwalifikowalnych wydatków i korekt finansowych zastosowanych po zakończeniu procesu uzgadniania ustaleń kontroli z jednostką kontrolowaną (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt. 54 lit. e)).	W roku 2010 nie zaobserwowano żadnego postępu w tym zakresie.	To zalecenie zostało sformułowane w sprawozdaniu rocznym ETO za 2009 r. opublikowanym w listopadzie 2010 r. i zostało przyjęte przez Komisję. Wdrożenie zmian w systemach IT nieujętych w cyklu planowania rocznego wymaga jednak dość dużo czasu. Wprowadzić prace koncepcyjne/projektowe związane ze zmianą modułu CRIS dotyczącego kontroli rozpoczęto w 2011 r., lecz wdrożenie tych zmian w systemie przed 2012 r. jest mało prawdopodobne.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedzi Komisji.
	Biuro EuropeAid powinno dopilnować, by szczegółowe warunki dotyczące wydatkowania zmiennych transz środków w zależności od uzyskanych wyników precyzyjnie określały wskaźniki, wartości docelowe, metody obliczeń i źródła weryfikacji (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 55 lit. a)).	Wszystkie skontrolowane w 2010 r. umowy finansowe w zakresie wsparcia budżetowego zawarte w ramach 10. EFR przejrzyste i jednoznacznie precyzują wskaźniki, wartości docelowe, metody obliczeń oraz źródła weryfikacji.	To zalecenie zostało w pełni wdrożone.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedzi Komisji.
	EuropeAid powinno dopilnować, by sporządzane przez delegatury sprawozdania prezentowały w uporządkowany i sformalizowany sposób postępy w zarządzaniu finansami publicznymi, jasno przedstawiając kryteria oceny postępów (tj. wyniki, które rząd otrzymujący pomoc musiał osiągnąć w danym okresie), poczynione postępy i powody ewentualnego niezrealizowania programu reform zgodnie z planem (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 55 lit. b)).	W czerwcu 2010 r. wprowadzono nową formułę sporządzanych przez delegatury rocznych sprawozdań kontrolnych dotyczących zarządzania finansami publicznymi (ZFP), w tym nowy format oceny postępu reform ZFP. Przegląd stanu realizacji przez rząd otrzymujący pomoc ustalonych przejrzystych i realistycznych celów w ujęciu krótkoterminowym (kolejne 12 miesięcy) oraz średnioterminowym (kolejne trzy lata) pozwala uzyskać sformalizowaną i uporządkowaną ocenę postępów. Jednak w 2010 r. Trybunał wykrył przypadki, w których programy reform/plany działania w zakresie ZFP znajdowały się dopiero w stadium przyjmowania, bądź też nie zakładały realistycznych, przejrzystych i odpowiednio zhierarchizowanych celów. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są trudności w dokonaniu uporządkowanej i sformalizowanej oceny.	To zalecenie zostało w pełni wdrożone. Oprócz wskazówek dotyczących sprawozdawczości wydanych w czerwcu 2010 r. Komisja opracowała usystematyzowane zasady ramowe, które mają być wykorzystywane do oceny strategii zarządzania finansami publicznymi opracowanych przez kraje będące beneficjentami pod kątem tego, czy strategie te są odpowiednie i wiarygodne, i które mają być stosowane przed przystąpieniem do realizacji programów związanych z udzielaniem wsparcia budżetowego. Oznacza to szczególny nacisk na opracowanie ramowych zasad oceny zawierających jasno określone poziomy bazowe i cele, które można monitorować w okresie realizacji programu. W lutym 2011 r. te zasady ramowe przekazano delegaturom w krajach AKP do wykorzystania przy przygotowaniu nowych programów.	Trybunał przyjmuje do wiadomości odpowiedzi Komisji.