

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 4.2.2009
KOM(2009) 43 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU
OBRACHUNKOWEGO**

**Sprawozdanie z oceny skutków planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram
kontroli wewnętrznej**

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU
OBRACHUNKOWEGO**

**Sprawozdanie z oceny skutków planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram
kontroli wewnętrznej**

1. STRESZCZENIE

W 2005 r., po kolejnych sprawozdaniach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zawierających negatywną opinię w odniesieniu do transakcji leżących u podstaw rozliczeń w wielu kluczowych obszarach polityki, Komisja wyznaczyła ambitny strategiczny cel zakładający uzyskanie od Trybunału pozytywnego poświadczenia wiarygodności. Aby osiągnąć ten cel, a także kierując się opinią Trybunału nr 2/2004¹ (opinia w sprawie jednolitego modelu kontroli), Komisja w czerwcu 2005 r. zaproponowała „Harmonogram działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej”² oraz dążyła do osiągnięcia „porozumienia” w sprawie tego harmonogramu z Parlamentem, Radą i Europejskim Trybunałem Obrachunkowym.

Na podstawie otrzymanych odpowiedzi, jak również zaleceń zawartych w rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie udzielenia absolutorium za 2003 r.³, konkluzjach rady ECOFIN z dnia 8 listopada 2005 r. oraz szczegółowej oceny wszystkich głównych obszarów wydatków, w styczniu 2006 r. Komisja przyjęła „Plan działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej”⁴.

W planie wyraźnie zaznaczono, że to Komisja odpowiada za realizację budżetu zgodnie z art. 274 Traktatu, ale równocześnie wyznaczono państwom członkowskim ramy, zgodnie z którymi „współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami”⁵.

W sprawozdaniu z postępów z lutego 2008 r.⁶ Komisja odnotowała, że 7 z 16 pierwotnych działań zostało ukończonych, 6 zostało zasadniczo ukończonych, a 3 nie mogły zostać zrealizowane lub ich realizację przeprowadzono w inny sposób. Trybunał zasadniczo zgodził się z dokonaną przez Komisję samooceną wskaźników stopnia realizacji działań⁷. Rok później 6 pozostałych działań zostało ukończonych.

Oprócz prezentacji najświeższych informacji na temat realizacji planu działania, głównym celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie zaktualizowanej i obiektywnej oceny **wpływu** tego planu działania na podstawie wskaźników ilościowych i jakościowych. Ogólny wniosek jest pozytywny i nawiązuje do ustaleń zawartych w rocznym sprawozdaniu

¹ Opinia nr 2/2004: Dz.U. C107 z 30.4.2004, s.1. (opinia w sprawie jednolitego modelu kontroli).

² COM(2005)252.

³ Dz.U. L 196 z 27.7.2005, s. 4.

⁴ COM(2006) 9 i SEC(2006) 49

⁵ Artykuł 274 TWE.

⁶ COM(2008) 110.

⁷ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, tabela 2.3.

Trybunału za 2007 r., w którym odnotowano znaczne postępy oraz wydano po raz pierwszy opinię bez zastrzeżeń w zakresie rozliczeń, a także najlepsze jak dotychczas poświadczenie wiarygodności, w ramach którego ok. 45 % wydatków budżetowych uzyskało opinię bez zastrzeżeń w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Dla porównania w poświadczeniu wiarygodności wydanym przez Trybunał za rok 2003 wskaźnik ten wynosił 6 %. Trybunał odnotował również dalsze postępy, jeśli chodzi o systemy nadzoru i kontroli Komisji, gdzie po raz pierwszy żaden z systemów nie otrzymał „czerwonego światła” w sprawozdaniu za 2007 r.

2. CZYM JEST WPŁYW I JAK MOŻNA GO ZMIERZYĆ?

W planie działania zaproponowano wspólne ramy dla działań, jakie należy podjąć oraz rolę, jaką powinna odgrywać Rada, państwa członkowskie i Parlament Europejski w procesie zapewnienia niezawodnych i sprawnie działających zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, gwarantujących wystarczającą pewność dla Komisji oraz dla Trybunału Obrachunkowego. Wpływ tego planu można ocenić według różnych kryteriów:

- czy istnieją dowody wskazujące, iż porozumienie będące podstawą wspomnianego harmonogramu działań nadal wytycza kierunek działań zaangażowanych instytucji, a niezbędna współpraca, w tym ze strony państw członkowskich, zaczyna się kształtować i skupia się wokół zasad „jednolitej kontroli”;
- czy Komisja poprawiła mechanizmy kontrolne w obszarach, za które ponosi pełną i bezpośrednią odpowiedzialność, poprzez zwiększenie zakresu kontroli, wyższą jakość rocznych sprawozdań z działalności oraz skuteczne odzyskiwanie nienależnych płatności; oraz
- czy w odniesieniu do działań dzielonych z organami administracyjnymi państw członkowskich odnotowano wymierną poprawę funkcjonowania systemów kontroli państw członkowskich, w wyniku ich własnych działań, działań Komisji oraz poprzez odzyskiwanie nienależnych płatności.

Przy ocenie wpływu planu działania należy uwzględnić różne poziomy oddziaływania Komisji. Z tych przyczyn niniejsze sprawozdanie z oceny wpływu wychodzi poza proste wskaźniki ilościowe, takie jak poziom błędów lub odzyskanych kwot. Na przykład wytyczne mogą pomóc w wyjaśnieniu wymogów legislacyjnych, jednak w krótkim okresie nie mają zauważalnego wpływu na poziom błędów. Podobnie usprawnienia w zakresie rocznych sprawozdań z działalności służb Komisji nie są mierzone w tych kategoriach, lecz bardziej w formie niezależnej oceny jakościowej Trybunału.

Aby zatem przedstawić pełny, realistyczny i obiektywny obraz ogólnej sytuacji, Komisja przedstawia w niniejszej części zakres wpływu przy pomocy odpowiedniego zestawu wskaźników jakościowych i ilościowych. W miarę możliwości zawarto odniesienia do niezależnych ocen audytorów zewnętrznych, poprzez odnotowany poziom błędów, „światła drogowe” dotyczące poświadczenia wiarygodności, oceny systemów oraz inne uwagi. Dodatkowo uwzględniono dowody zawarte w opiniach pokontrolnych służby audytu wewnętrznego oraz w samoocenach i danych zebranych przez służby Komisji.

3. WPLYW NA DZIEŃ 31 GRUDNIA 2008 R.

Pozytywne poświadczenie wiarygodności jest obecnie uznanym imperatywem politycznym, skupiającym uwagę wszystkich instytucji. Pomogło to uzyskać wysoki stopień mobilizacji w służbach Komisji, motywując je do krytycznego spojrzenia na własne mechanizmy kontrolne i systemy nadzoru, tworząc atmosferę porozumienia na rzecz działań zmierzających do zapobiegania błędom. Jest to ważne osiągnięcie w obliczu konkurencyjnych celów, takich jak pogodzenie zapotrzebowania na dodatkowych audytorów ze ścisłymi ograniczeniami kadrowymi, czy też pogodzenie szybkiego wypłacania środków ze skuteczną kontrolą.

Komisja uznaje, że osiągnięto porozumienie, a koncepcyjne ramy planu działania nadal skutecznie wskazują kierunek przyszłych usprawnień, czego dowodem jest np. niedawno rozpoczęta debata na temat dopuszczalnego ryzyka błędu. Zainteresowanie i wsparcie ze strony Parlamentu Europejskiego jest nadal znaczne, stale poprawia się również współpraca z państwami członkowskimi. Poniższa ocena wpływu oparta jest na szczegółowych wskaźnikach, w podziale na działania⁸, na dzień 31 grudnia 2008 r.

3.1. Uproszczenie przepisów i wprowadzenie wspólnych zasad kontroli (działania 1-3)⁹

Działanie 1: uproszczenie proponowanych przepisów na lata 2007–2013

Działanie ukończone: Uproszczenie przepisów na lata 2007-2013 było pierwotnie mniej rozległe niż oczekiwano. Oprócz wskazanych w planie działania działań dotyczących uproszczenia, Komisja podjęła dalsze kroki w kierunku uproszczenia przepisów dotyczących działań strukturalnych poprzez przyjęcie wniosków dotyczących wprowadzenia zmian we właściwych rozporządzeniach Rady, w celu rozszerzenia zakresu stosowania stawek ryczałtowych, kwot jednorazowych i kosztów jednostkowych na wszystkie rodzaje wydatków, zarówno z EFRR, jak i EFS. Komisja rozważy zaproponowanie dalszych środków w 2009 r. na podstawie zaleceń wspólnej grupy roboczej Komisji i państw członkowskich, które zostaną przedstawione w pierwszej połowie 2009 r. Jeśli środki te uzyskają poparcie Parlamentu Europejskiego i Rady, wpływ dalszych uproszczeń przepisów na poziom błędów powinien być widoczny już w latach 2010- 2011.

Wpływ

Wskaźnik: procentowy udział budżetu wykonany w ramach podejścia uproszczonego. Jeśli chodzi o rolnictwo, wprowadzenie systemu płatności jednolitych oddzieliło pomoc od produkcji oraz doprowadziło do zaprzestania stosowania złożonych wymogów kwalifikowalności. Przejściowy system jednolitej płatności obszarowej stosowany w większości państw UE-12 sięga dalej, ponieważ liczy się w nim wyłącznie obszar gruntów. Niedawna ocena funkcjonowania oraz jednolita wspólna organizacja rynku również przyczyniły się do uproszczenia przepisów. Jeśli chodzi o fundusze strukturalne, wykorzystanie stawek ryczałtowych w odniesieniu do kosztów stałych zwalnia beneficjentów z obowiązku analizy i archiwizacji danych rachunkowych dotyczących kosztów oraz powinno ograniczyć wypłacanie zbyt wysokich kwot obejmujących koszty niekwalifikowalne.

⁸ Działania 2 i 6 nie są objęte niniejszym sprawozdaniem, ponieważ zostały anulowane.

⁹ Ta grupa działań uwzględniała działanie 4 dotyczące dopuszczalnego ryzyka, które omawiane jest w części 3.3 niniejszego komunikatu wraz z powiązanymi kwestiami kosztów i korzyści związanych z kontrolami.

Kluczowe informacje uzupełniające

Odsetek środków wykonanych w formie pomocy bezpośredniej niezwiązanej z wielkością produkcji wzrósł z 47 % łącznych płatności bezpośrednich w sektorze rolnym w 2005 r. do 83 % w 2008 r., a docelowo w 2013 r. i później powinien osiągnąć poziom 93 %. A zatem ok. 25 % budżetu UE jest realizowane w ramach tego uproszczonego podejścia.

Wskaźnik: obniżony poziom błędu ETO dzięki bardziej przejrzystemu prawodawstwu i dokładnym wytycznym. Znaczne uproszczenia osiągnięto w dziedzinie edukacji i kultury, m.in. poprzez wprowadzenie dotacji ryczałtowych w ramach programu „Uczenie się przez całe życie”. Przyszłe uproszczenia kryteriów stosowania średnich kosztów personelu w 7. programie ramowym w zakresie badań ułatwią przygotowanie i składanie wniosków o zwrot kosztów, lecz wpływ tych uproszczeń będzie widoczny po ich wprowadzeniu od 2009 r.

Kluczowe informacje uzupełniające

W dziedzinie edukacji i kultury większość dotacji (ok. 80 %) udzielonych poprzez agencje krajowe to płatności jednorazowe lub według stawek ryczałtowych. Na przykład w odniesieniu do partnerstw w ramach programu (106 mln EUR) nie ma już obowiązku przedkładania wykazu kosztów rzeczywistych, a dotacje są określane w formie płatności jednorazowych lub według stawek ryczałtowych na podstawie skali kosztów jednostkowych. Jednakże dane dotyczące wpływu na poziom błędu muszą jeszcze zostać potwierdzone.

Działanie 3: strategie kontroli i wystarczająca pewność

Działanie ukończone: We wszystkich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2007 r. wykorzystano kompleksowe wzory kontroli wewnętrznej.

Wpływ

Wskaźnik: poprawiona ocena przez ETO jakości rocznych sprawozdań z działalności. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2007 r. ETO odnotował postępy w rocznych sprawozdaniach z działalności w dziedzinie rolnictwa i polityki spójności. Nadal wprowadzane są ulepszenia, wsparte udoskonaleniem procesu wzajemnej weryfikacji.

Kluczowe informacje uzupełniające

Wszystkie obszary polityki otrzymały ocenę „B” lub wyższą (zapewniając co najmniej dowody na poparcie wniosków DAS Trybunału po korektach)¹⁰.

3.2. Oświadczenia kierownictwa oraz pewność wynikająca z kontroli (działania 5–8)

Działanie 5: krajowe oświadczenia kierownictwa

Działanie ukończone zgodnie ze zmianami i uzgodnieniami¹¹: Termin przedstawienia pierwszego zbioru **rocznych podsumowań** państw członkowskich przypadł w lutym 2008 r.

¹⁰ Sprawozdanie roczne ETO za 2007 r., tabela 2.1.

¹¹ Artykuł 44 porozumienia międzyinstytucjonalnego oraz artykuł 53b rozporządzenia finansowego.

Wpływ

Wskaźnik: jakość otrzymanych podsumowań oraz działania podjęte w celu wprowadzenia udoskonaleń. Odnotowano różny stopień zgodności z minimalnymi wymaganiami.

Jeśli chodzi o **fundusze strukturalne**, wszystkie państwa członkowskie oprócz jednego ostatecznie przekazały roczne podsumowania spełniające minimalne wymagania. Komisja bada obecnie informacje przekazane niedawno przez Niemcy. Komisja zaleciła, by państwa członkowskie uzupełniły podsumowania o poświadczenie wiarygodności, lecz nie jest to wymóg prawny. Komisja wydała zmienione wytyczne w celu poprawy jakości kolejnego zbioru podsumowań, których termin przypada 15 lutego 2009 r.

W dziedzinie **rolnictwa** państwa członkowskie spełniły wymogi prawne – zarówno jeśli chodzi o roczne podsumowania, jak i roczne oświadczenia, które dyrektorzy agencji płatniczych podpisali po raz pierwszy. Państwa członkowskie przestrzegały wydanych przez służby Komisji wytycznych w sprawie rocznych podsumowań, przedstawiając zestawienie faktów. Jednakże w większości podsumowań można by poprawić jakość dodatkowej analizy. Komisja zmieniła swoje wytyczne, aby poprawić tę analizę w podsumowaniach za 2008 r.

Kluczowe informacje uzupełniające

„Trybunał uważa, że w pierwszym roku sporządzania rocznych podsumowań Komisja w odpowiedni sposób nadzorowała tę procedurę, zarówno poprzez wydawanie jasnych wytycznych, jak i poprzez dociekanie przyczyn niespełnienia wymogów dotyczących terminów lub kryteriów zakresu i jakości”. Zachęciło to Komisję do wskazania wartości podsumowań pod kątem zwiększenia pewności¹².

Wskaźnik: otrzymanie poświadczeń wiarygodności ex ante w dziedzinie edukacji i kultury. Poświadczenia ex ante od organów krajowych za lata 2007-2013 dały wystarczającą pewność, że przestrzegają one minimalnych standardów kontroli, a cykl realizacji projektów jest zgodny z procedurami.

Kluczowe informacje uzupełniające

Otrzymano wszystkie wymagane poświadczenia wiarygodności ex ante w dziedzinie edukacji i kultury. W stosunku do 33 z nich podjęto działania następcze polegające na wizytach monitorujących, natomiast w stosunku do wszystkich poświadczeń podjęto działania następcze w ramach oceny rocznych poświadczeń wiarygodności.

Wskaźnik: Inicjatywy państw członkowskich w stosunku do poświadczeń. Komisja wspiera dobrowolne inicjatywy podejmowane przez niektóre państwa członkowskie. Ich zakres i charakter jest zróżnicowany, a ich wyników nie można porównać. Zapewniają one pewne informacje uzupełniające w zakresie systemów kontroli.

Kluczowe informacje uzupełniające

Dokumenty z 2008 r. z Danii (opinia pokontrolna dotycząca środków finansowych UE, obejmująca Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,

¹² Sprawozdanie roczne ETO za 2007 r., pkt 2.20.

dopłaty rolne, składkę opartą na VAT, składkę opartą na DNB), Niderlandów (oświadczenie krajowe – jedynie rolnictwo w 2008 r.) oraz Zjednoczone Królestwo (skonsolidowane sprawozdanie i opinia pokontrolna w sprawie wykorzystania środków finansowych UE – wydatki na projekty wspierane przez UE).

Kluczowe informacje uzupełniające

Trybunał stwierdził, że „krajowe deklaracje można traktować jako nowy element kontroli wewnętrznej i tak też Komisja oraz Trybunał powinny je postrzegać”¹³.

Działanie 7: zwiększenie stosunku korzyści do kosztów kontroli na poziomie projektu

Działanie ukończone: W dziedzinie badań naukowych i pomocy zewnętrznej stosowane są uzgodnione procedury w celu zwiększenia pewności uzyskiwanej z zewnętrznych audytów projektów, poprzez zdefiniowanie procedur kontrolnych, jakie należy przeprowadzić. Procedury takie nie zostały wprowadzone w dziedzinie edukacji i kultury ze względu na bardzo ograniczoną liczbę umów w sprawie przyznania dotacji powyżej progu, po którego przekroczeniu wymagane jest przedłożenie poświadczenia z kontroli. Bezpośrednie audyty zarządzane przez Komisję uznaje się za bardziej opłacalne.

Wpływ

Wskaźnik: wyższa jakość sprawozdań audytorów zewnętrznych. Uzgodnione procedury zawierające bardziej precyzyjne określenie pracy do wykonania przez audytora, powinny zwiększyć spójność i rzetelność wniosków pokontrolnych oraz zapewnić lepsze dowody wspierające decyzje kierownictwa dotyczące kwalifikowalności wydatków.

Kluczowe informacje uzupełniające

W dziedzinie pomocy zewnętrznej pierwsza ocena małej liczby sprawozdań wykazała, że uzgodnione procedury przynoszą zamierzone rezultaty, aczkolwiek jakość i spójność sprawozdań można by poprawić.

Jeśli chodzi o badania naukowe, jest zbyt wcześnie na ocenę postępów. Nie można jeszcze zmierzyć wpływu na poziom błędów; konieczne jest jeszcze przeprowadzenie w przyszłości kontroli projektów objętych nowym systemem.

Działania 8 i 8N: uzyskanie dodatkowej pewności od najwyższych organów kontroli

Działanie ukończone: Komisja nawiązała stosunki z niezależnymi najwyższymi organami kontroli.

Wpływ

Wskaźnik: liczba najwyższych organów kontroli prowadzących dialog z Komisją. Reakcje ze strony tych organów na sprawozdania Komisji dotyczące płatności były różne, lecz doprowadziły do udoskonalenia tych sprawozdań.

¹³ Opinia ETO nr 6/2007.

Kluczowe informacje uzupełniające

Pięć najwyższych organów kontroli zwróciło się o szczegółowe informacje dodatkowe i analizy (które Komisja przekazała).

Dziesięć najwyższych organów kontroli sporządziło ogólne sprawozdanie na temat zarządzania środkami finansowymi UE, a dwa kolejne rozważają taki krok¹⁴.

3.3. Podejście oparte na jednolitej kontroli: wymiana wyników oraz wyznaczanie priorytetów z uwzględnieniem kosztów i korzyści

Działania 3N i 11N: zwiększenie pewności poprzez sankcje i odzyskiwanie środków

Działanie ukończone: Zakres sankcji został rozszerzony w prawodawstwie sektorowym na lata 2007-2013, a Komisja podjęła intensywniejsze działania związane z odzyskiwaniem środków i sankcjami. Poprawiana jest jakość danych dotyczących odzyskiwania środków i korekt finansowych.

Wpływ

Wskaźnik: rzetelność, spójność i kompletność danych dotyczących odzyskiwania środków: Trybunał odnotował poprawę, jeśli chodzi o dane dotyczące odzyskiwania środków w 2007 r. W rozliczeniach za 2008 r., które zostaną dopiero skontrolowane przez Trybunał, wprowadzono dalsze udoskonalenia zarówno jeśli chodzi o odzyskiwanie środków przez Komisję, jak i państwa członkowskie.

Kluczowe informacje uzupełniające

Trybunał stwierdził, że „w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego przedstawiono więcej informacji dotyczących odzyskiwania nienależnych płatności. Jednak informacja dodatkowa do sprawozdania finansowego nie zawiera jeszcze pełnych i rzetelnych informacji na temat działań w zakresie korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie”¹⁵.

Rozszerzenie zakresu rejestrowania w systemie ABAC przypadków odzyskania środków przez służby Komisji w wyniku kontroli lub audytu: w 2008 r. zarejestrowano przypadki takiego odzyskania środków o wartości ponad 500 mln EUR.

Wskaźnik: bardziej systematyczne działania pokontrolne związane z błędami dotyczącymi poświadczenia wiarygodności: Służby Komisji w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności określają działania pokontrolne związane z głównymi ustaleniami Trybunału oraz wyjaśniają różnice zdań. Każdego roku Komisja przesyła państwom członkowskim wykaz uwag Trybunału i wykrytych przez niego błędów w danym państwie członkowskim¹⁶, zwracając się o przekazanie informacji na temat działań pokontrolnych oraz przyczyn najczęściej występujących błędów w działaniach strukturalnych. Działania pokontrolne

¹⁴ Niderlandzki „EU Trend Report 2008”, tabela 11, s. 52.

¹⁵ Sprawozdanie roczne ETO za 2007 r., pkt 1.29.

¹⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z 25.6.2002 r. zmienionym rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z 13.12.2006 r.

związane z błędami dotyczącymi poświadczenia wiarygodności za 2006 r. są uwzględnione w planie działania dotyczącym funduszy strukturalnych¹⁷.

Kluczowe informacje uzupełniające

W ostatnim sprawozdaniu na temat błędów w poświadczeniu wiarygodności za 2006 r.¹⁸ odnotowano, że kiedy państwa członkowskie przyznają się do błędów ustalonych przez ETO, w większości przypadków składają sprawozdania dotyczące odzyskania środków finansowych lub wycofania wydatków niekwalifikowalnych.

Wskaźnik: skuteczność procesu odzyskiwania środków:

Kluczowe informacje uzupełniające

W odniesieniu do funduszy strukturalnych przegląd służby audytu wewnętrznego wykazał znaczące postępy poczynione przez Komisję w zakresie sprawozdawczości dotyczącej skutecznego odzyskiwania nienależnych płatności. Komisja jest obecnie w stanie przedstawić całościową tabelę dokonanych lub planowanych korekt finansowych, z czego wiele procedur i kwot w podziale na programy i inne źródła korekt. Przegląd ten pokazuje, że kontrole Komisji stanowią punkt wyjścia 80 % przeprowadzanych obecnie korekt. Komisja przeprowadziła również w 2008 r. weryfikację danych dotyczących działań strukturalnych w 10 państwach członkowskich¹⁹.

Drugi audyt wewnętrzny zapewnia wystarczającą pewność odnośnie do procesu odzyskiwania środków w ramach zarządzania scentralizowanego, z pewnymi zastrzeżeniami dotyczącymi czasu trwania niektórych procedur.²⁰

W obszarze badań naukowych zakres audytu zwiększył się znacznie w ramach wieloletniej strategii audytu (łącznie ponad 900 zamkniętych audytów dla 6. PR, w tym 378 w 2007 r. w porównaniu z 300 zakładanymi w ramach planu działania), dając dyrekcjom generalnym odpowiedzialnym za badania naukowe znacznie szerszą orientację co do charakteru i zakresu błędów.

Wskaźnik: wielkość korekt finansowych: Odzyskiwanie środków ma miejsce w uzasadnionych przypadkach, a zwiększanie wartości odzyskanych środków nie jest celem samym w sobie.

Kluczowe informacje uzupełniające

Wielkość korekt finansowych zastosowanych przez Komisję w odniesieniu do funduszy strukturalnych zwiększyła się znacznie według wstępnych danych: w 2008 r. odzyskano łącznie 1,5 mld EUR, dla porównania w 2007 r. odzyskano kwotę 288 mln EUR. Dalsze potwierdzenie wpływu odnotowano w sprawozdaniu z postępów w realizacji planu działania dotyczącego funduszy strukturalnych, przyjętym w lutym 2009 r.²¹.

¹⁷ Działanie 1.4 planu działania dotyczącego funduszy strukturalnych – COM(2008) 97.

¹⁸ COMM(2008)112.

¹⁹ Działania 2.3, 6.1 i 6.2 zawarte w planie działania dotyczącym funduszy strukturalnych.

²⁰ Przeprowadzony przez służbę audytu wewnętrznego audyt procesu odzyskiwania środków w dyrekcjach AIDCO, EAC, INFISO, BUDG, Służbie Prawnej i w Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego.

²¹ COM(2009) xxx

Działanie 9: dzielenie się wynikami audytu

Działanie ukończone: Narzędzie rejestracji i monitorowania audytów jest w pełni funkcjonalne i skuteczne w zakresie systemu ABAC, przede wszystkim w odniesieniu do audytów w ramach bezpośredniego zarządzania scentralizowanego.

Wpływ

Wskaźnik: wykorzystanie narzędzia audytu i ulepszona koordynacja audytów. Lepsza koordynacja zwiększa skuteczność audytów nie tyle poprzez zmniejszenie poziomu błędu, co poprzez lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów.

Kluczowe informacje uzupełniające

Zarejestrowano ok. 5000 audytów, co zapewnia kluczowe informacje na temat audytów poszczególnych beneficjentów oraz umożliwia precyzyjniejsze wyznaczanie celów i koordynację. Obowiązują procedury zapewniające systematyczną wymianę wyników na temat wspólnych organów między dyrekcjami generalnymi odpowiedzialnymi za fundusze strukturalne²².

Działania 4, 10 i 11: dopuszczalne ryzyko oraz analiza kosztów i korzyści kontroli

Działanie ukończone: W komunikacie z grudnia 2008 r. na temat dopuszczalnego ryzyka²³ Komisja przedstawiła wyniki dotyczące działań 10 i 11, będące podstawą do dalszej dyskusji na temat dopuszczalnego ryzyka.

Wpływ

Wskaźnik: postępy w kierunku osiągnięcia porozumienia na temat dopuszczalnego ryzyka. Trwają dyskusje z władzą budżetową. Komisja jest w pełni zaangażowana w ten proces.

3.4. Rozbieżności charakterystyczne dla poszczególnych sektorów

Działania 12 i 12N: Zlikwidowanie rozbieżności stwierdzonych przez odpowiednie służby

Działanie ukończone: Jeśli chodzi o działanie 12, dyrekcje generalne i służby wprowadzają zasadnicze elementy planu działania zgodnie z oceną rozbieżności – jasne opisy podejścia do kontroli, skoordynowany audyt i kontrola zgodnie z uzgodnionymi standardami.

Wpływ

Wskaźnik: jakość funkcjonowania systemów kontroli.

Kluczowe informacje uzupełniające

W poświadczeniu wiarygodności za 2007 r. Trybunał stwierdza, że żaden z systemów nadzoru i kontroli środków finansowych UE nie jest nieskuteczny, lecz w niektórych obszarach wydatków systemy te mogą być niewystarczające do zmniejszenia poziomu błędu do akceptowalnego poziomu.

²² Działanie 2.1 planu działania dotyczącego funduszy strukturalnych.

²³ COM(2008) 866.

Wskaźnik: Poziom błąd w 6. PR. Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że chociaż nowa strategia stanowi solidną podstawę do rozwiązywania wskazanych przez niego problemów, ewentualne korzyści zależą od jej pełnego i skutecznego wdrożenia począwszy od 2008 r. Ponadto zauważył on, że strategia ta obejmuje kilka inicjatyw, które mogą przyczynić się do skuteczniejszego funkcjonowania tej kontroli, m.in. wykorzystanie wspólnych kryteriów ryzyka i metod doboru próby skupiających się na dużych beneficjentach. **Kluczowe informacje uzupełniające**

Skumulowany poziom błęd dotyczący błędów wykrytych przez Komisję w odniesieniu do 6. PR na koniec 2008 r. wynosił 2,47 %. Uwzględniając wynikające z tego odzyskane środki poziom błęd w całym okresie obowiązywania 6. PR powinien być niższy niż 2 %.

Działanie 13: analiza mechanizmów kontroli w ramach zarządzania dzielonego na szczeblu regionalnym oraz analiza wartości istniejących oświadczeń

Działanie ukończone: Komisja poprawiła sprawozdawczość w odnośnych rocznych sprawozdaniach z działalności. Rozwiązania zapewniające lepszą kontrolę są uwzględnione w prawodawstwie na lata 2007-2013.

Wpływ

Wskaźnik: jakość funkcjonowania systemów państw członkowskich. Dyrekcje generalne odpowiedzialne za fundusze strukturalne przeprowadzają coroczną ocenę systemu każdego państwa członkowskiego.

Kluczowe informacje uzupełniające

DG REGIO i EMPL przedstawiły szczegółową ocenę systemów państw członkowskich w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2007 r.²⁴. Systemy, w których nie występowały istotne braki w zakresie EFRR obejmowały 28 % wydatków oraz 11 % dających „pewność z zastrzeżeniami”, mających umiarkowany wpływ; dla Funduszu Spójności i EFS wskaźniki te wynosiły odpowiednio 24 % / 44 % i 10 % / 38 %.

Działanie 14: zapewnienie dokładniejszych wytycznych dotyczących zarządzania ryzykiem błęd w przypadku funduszy strukturalnych²⁵

Działanie ukończone: W 2008 r. Komisja opublikowała nowe dokumenty zawierające wytyczne dla organów zarządzających i certyfikujących.

Wpływ

Wskaźnik: ocena państw członkowskich na tle regulacyjnych wskaźników porównawczych. Komisja opracowała narzędzie samooceny, aby ułatwić organom zarządzającym samoocenę na tle regulacyjnych wskaźników porównawczych dotyczących kluczowych elementów kontroli wewnętrznej. Po przeprowadzeniu dwóch badań pilotażowych narzędzie to zostało zmodyfikowane i zostanie ukończone w styczniu 2009 r., zatem wpływ nie jest jeszcze widoczny.

²⁴ Działanie 9 planu działania dotyczącego funduszy strukturalnych.

²⁵ Działania 2.4 i 5 zawarte w planie działania dotyczącym funduszy strukturalnych.

Działanie 15: wspieranie „paktów zaufania” w odniesieniu do funduszy strukturalnych²⁶

Działanie ukończone: Podpisano 7 paktów zaufania. Kolejne dwa powinny zostać podpisane w lutym 2009 r. Koncepcja polegania na pracy krajowych organów kontroli jest obecnie uwzględniona w prawodawstwie na lata 2007-2013. **Wpływ**

Wskaźnik: podejście oparte na jednolitej kontroli rozszerzone w ramach paktów zaufania. Komisja uznaje, że systemy państw członkowskich objęte paktami zaufania dają wystarczającą pewność odnośnie do prawidłowości wydatków, tak więc Komisja może ograniczyć własne prace kontrolne. Poprzez stworzenie procedury odniesienia oraz konstruktywne zaangażowanie wraz z państwami członkowskimi, inicjatywa ta wprowadziła ulepszenia w systemach krajowych.

Kluczowe informacje uzupełniające

DG REGIO ocenia pozytywnie systemy objęte paktami zaufania, co jest zgodne z ogólną oceną ETO zawartą w jego sprawozdaniu za 2007 r.

Działanie 16: określenie wspólnych wytycznych dla poszczególnych grup pokrewnych obszarów polityki

Działanie ukończone: Komisja zwiększyła zakres wytycznych i koordynacji wewnętrznej we wszystkich obszarach polityki.

Wpływ

Wskaźnik: dyrekcje generalne posiadające przejrzyste strategie oparte na ogólnie przyjętych standardach audytu i kontroli. Służby Komisji, pośrednicy i beneficjenci mają dostęp do wytycznych i szkoleń dotyczących głównych aspektów kontroli, takich jak zarządzanie audytorami zewnętrznymi, dobór próby oraz zgodność z prawodawstwem. W dziedzinie badań naukowych strategie kontroli i audytu opierają się na wynikach prac grup skupiających przedstawicieli różnych służb, co zapewnia spójne podejście w odniesieniu do wszystkich programów ramowych.

Wskaźnik: Poziom świadomości kontrolnej oraz spójność podejścia w odniesieniu do funduszy strukturalnych Dyrekcje generalne odpowiedzialne za działania strukturalne opracowały wytyczne dotyczące zamykania programów na lata 2000-2006. Państwom członkowskim zapewniono rozległe szkolenia i seminaria²⁷.

Kluczowe informacje uzupełniające

Seminaria szkoleniowe dla prawie wszystkich organów kontroli państw członkowskich na temat nowych przepisów w 2007 r., dwa seminaria w Brukseli w 2008 r. na temat weryfikacji kierownictwa i funkcji certyfikacji, a także zamykania programów.

Dyrekcje generalne odpowiedzialne za działania strukturalne zrealizowały wszystkie wytyczne dla państw członkowskich na lata 2007-2013 – zostaną one ujęte w podręczniku referencyjnym audytu funduszy strukturalnych, który ma zostać wydany w 2009 r.

²⁶ Działanie 2.5 planu działania dotyczącego funduszy strukturalnych.

²⁷ Działania 2.6 i 5 zawarte w planie działania dotyczącym funduszy strukturalnych.

4. WNIOSKI

W okresie urzędowania obecnej Komisji poczyniono znaczne postępy w zakresie udoskonalenia systemów kontroli wewnętrznej. Część tego pozytywnego wpływu wynika z działań rozpoczętych przed 2005 r., lecz istnieją wyraźne dowody wskazujące, że postępy nabrały wyraźnie szybszego tempa wraz z rozpoczęciem przedmiotowego planu działania na początku 2006 r. Podobnie, pozytywny wpływ tego planu działania rozciągnie się daleko poza kadencję obecnej Komisji.

Aby utrzymać wysokie tempo usprawnień, niezbędne są dalsze starania. Komisja będzie kontynuować swoje wysiłki oraz, zgodnie z pierwotną koncepcją planu działania, będzie nadal potrzebować pomocy i wsparcia ze strony innych instytucji i będzie się do nich zwracać o taką pomoc i wsparcie.

Zdaniem Komisji postępy w następujących obszarach są niezbędne w celu wsparcia dalszych udoskonaleń:

- jak wskazano w komunikacie w sprawie dopuszczalnego ryzyka (COM(2008)866), należy wyznaczyć odpowiednie cele w niektórych obszarach polityki, mające stanowić podstawę jasnej oceny, jak Komisja zarządza ryzykiem w różnych obszarach swojej działalności. Zapewni to odpowiednią równowagę między kosztami kontroli a poziomem błęd;
- uproszczenie prawodawstwa (przy zapewnieniu opłacalnej kontroli) jest niezbędne, ponieważ skomplikowane przepisy są przyczyną błędów oraz powodują wzrost kosztów kontroli. Komisja zaproponowała już niektóre uproszczenia w zakresie funduszy strukturalnych oraz rozważy możliwość dalszych propozycji w tym zakresie; oraz
- w ramach tej inicjatywy Komisja do wszystkich stosownych przyszłych wniosków legislacyjnych dołączy opis powiązanych rozwiązań kontrolnych.