

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.2.2011
KOM(2011) 104 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI

**Odpowiedzi państw członkowskich na sprawozdanie roczne Trybunału
Obrachunkowego za 2009 rok**

SEK(2011) 262 wersja ostateczna

SPIS TREŚCI

1.	Zakres sprawozdania	3
2.	Ustalenia w kontekście DAS 2009	3
2.1	Metody kontroli zastosowane przez Trybunał	3
2.2	Sprawozdanie roczne Trybunału – nowa forma prezentacji	4
2.3	Czyste rachunki i dalsze obniżanie najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu w obszarze płatności	4
3.	Działania podejmowane przez państwa członkowskie	7
4.	Odpowiedzi państw członkowskich na kwestionariusz dotyczący sprawozdania rocznego Trybunału za 2009 rok	9
4.1	Najwyższe organy kontroli	9
4.2	Rolnictwo i zasoby naturalne	10
4.3	Spójność	10
5.	Wniosek	12

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Odpowiedzi państw członkowskich na sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za 2009 rok

1. ZAKRES SPRAWOZDANIA

Na podstawie Traktatu¹ Europejski Trybunał Obrachunkowy (Trybunał), który jest zewnętrznym audytorem Unii Europejskiej, przedstawia w swoim sprawozdaniu rocznym poświadczenie wiarygodności (DAS) rozliczeń. DAS dotyczy wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw; DAS przedkłada się Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Jak stanowi rozporządzenie finansowe, niezwłocznie po przekazaniu sprawozdania rocznego przez Trybunał Obrachunkowy Komisja powiadamia zgodnie z obowiązującymi przepisami zainteresowane państwa członkowskie o szczegółach wspomnianego sprawozdania dotyczących zarządzania środkami, za które państwa te są odpowiedzialne. W ciągu sześćdziesięciu dni państwa członkowskie powinny udzielić Komisji odpowiedzi; Komisja przekazuje zestawienie odpowiedzi Trybunałowi Obrachunkowemu, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie nie później niż dnia 28 lutego².

Po opublikowaniu sprawozdania w dniu 9 listopada 2010 r. Komisja należycie poinformowała państwa członkowskie o jego szczegółach. Informacja ta została przekazana w formie pisma oraz trzech załączników: załącznik I to kwestionariusz dotyczący ustępów w sprawozdaniu odnoszących się do poszczególnych państw członkowskich; załącznik II to kwestionariusz dotyczący ustaleń z kontroli, które odnoszą się do poszczególnych państw członkowskich, zaś załącznik III to kwestionariusz dotyczący ogólnych ustaleń w związku z zarządzaniem dzielonym w kontekście DAS 2009.

Niniejsze sprawozdanie stanowi analizę odpowiedzi udzielonych przez państwa członkowskie, a towarzyszy mu dokument roboczy służb Komisji, który zawiera podsumowanie ustaleń oraz odpowiedzi udzielone na pytania zawarte w załączniku I oraz załączniku III.

2. USTALENIA W KONTEKŚCIE DAS 2009

2.1 Metody kontroli zastosowane przez Trybunał

Podejście stosowane przez Trybunał na potrzeby kontroli oraz metody wykorzystywane dla sprawdzenia prawidłowości transakcji polegają na zbadaniu transakcji i ocenie skuteczności systemów nadzoru i kontroli. Dodatkowo

¹ Artykuł 248 Traktatu WE (art. 287 traktatu lizbońskiego)

² Dz.U. L 390 z 30.12.2006, rozporządzenie finansowe, art. 143 ust. 6.

przeprowadza się analizę oświadczeń kierownictwa oraz materiałów dostarczonych przez innych audytorów.

Jeżeli chodzi o transakcje, Trybunał dobiera reprezentatywną próbę statystyczną dla każdego obszaru polityki, a następnie przeprowadza szczegółowe badanie takiej próby. W celu dalszej ewaluacji wyników kontroli Trybunał dzieli błędy na błędy wymierne i niewymierne. Na poziom błędu wpływ mają jedynie błędy wymierne. W tabeli nr 1 zamieszczonej na końcu niniejszego sprawozdania znajduje się szczegółowy podział wszystkich błędów wymiernych i niewymiernych, które zostały ekstrapolowane przez Trybunał i wykorzystane w przeprowadzanej przez niego kontroli.

Błędy zostały podzielone dalej według następujących kategorii: w szczególności kwalifikowalność (płatność nie spełnia zasad kwalifikowalności), występowanie (zwrot kosztów, co do których nie ma dowodów, że zostały poniesione) oraz dokładność (płatność obliczona w nieprawidłowy sposób). Trybunał sprawdza również częstotliwość występowania błędów, przedstawiając odsetek transakcji w dowolnej próbie, w których wykazano błędy – zarówno wymierne jak i niewymierne. Taka częstotliwość błędów wskazuje, jak duży będzie może być zakres występowania błędów w obrębie danego obszaru polityki³.

Trybunał określa również najbardziej prawdopodobny poziom błędu, oceniając ogólny wpływ finansowy błędów wymiernych. Najbardziej prawdopodobny poziom błędu podzielony jest na trzy przedziały: poniżej 2 %, od 2 do 5 % oraz powyżej 5%.

Trybunał dokonuje również oceny systemów nadzoru i kontroli, sprawdzając, na ile skutecznie gwarantują one prawidłowość.

2.2 Sprawozdanie roczne Trybunału – nowa forma prezentacji

Jeżeli chodzi o formę prezentacji, struktura sprawozdania rocznego za 2009 r. zmieniła się. Trybunał połączył uwagi dotyczące wewnętrznych systemów kontroli, oświadczeń kierownictwa i wykonania budżetu w rozdziale dotyczącym DAS oraz rozdziałach dotyczących obszarów polityki. Rozdział dotyczący DAS zawiera załącznik określający strategię przeprowadzania kontroli przez Trybunał oraz stosowanych przez Trybunał metod. W związku z tą nową formą prezentacji informacji liczba rozdziałów zmniejszyła się z jedenastu do dziewięciu, zmieniła się też numeracja rozdziałów dotyczących obszarów polityki.

2.3 Czyste rachunki i dalsze obniżanie najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu w obszarze płatności

Dokonane przez Trybunał ustalenia dotyczące DAS 2009 potwierdzają, że rachunki Unii Europejskiej rzetelnie prezentują czy też dają rzetelny i prawdziwy obraz sytuacji finansowej oraz wyników transakcji i przepływów pieniężnych. Ponadto Trybunał przyznał, że Komisja ulepszyła proces ujawniania szczegółowych informacji dotyczących odzyskiwania nieprawidłowo wypłaconych kwot i innych korekt zawartych w informacji dodatkowej do ostatecznego sprawozdania finansowego.

³

Sprawozdanie roczne ETO za 2009 r. – załącznik 1.1.

Jeżeli chodzi o legalność i prawidłowość transakcji, w 2009 r. Trybunał ustalił, że płatności na rzecz dochodów pozbawione były istotnych błędów, zaś systemy nadzoru i kontroli były skuteczne. Również zobowiązania pozbawione były istotnych błędów. Jednak z wyjątkiem dwóch obszarów wydatków – wydatków administracyjnych oraz spraw gospodarczych i finansowych – płatności z budżetu w dalszym ciągu obciążone były istotnymi błędami.

Jeżeli chodzi o systemy nadzoru i kontroli, Trybunał stwierdził, że w przypadku wszystkich obszarów polityki – z wyjątkiem obszaru dochodów i wydatków administracyjnych – wszystkie systemy były skuteczne tylko częściowo.

W odniesieniu do obszaru rolnictwa i zasobów naturalnych najbardziej prawdopodobny poziom błędu wzrósł w porównaniu z 2008 r. Szacunki dotyczące najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu dla tego rozdziału kształtują się w przedziale od 2 do 5 %, a najczęściej występującym rodzajem błędów wymiernych wykrytym przez Trybunał były błędy dokładności. Jeżeli chodzi o systemy nadzoru i kontroli, uznano, że IACS⁴ – najważniejszy system służący zapewnieniu poprawności transakcji – został wprowadznie poprawnie zaprojektowany, jednak stopień dokładności wprowadzanych danych oraz jakość kontroli krzyżowych przeprowadzanych w bazach danych systemu mają negatywny wpływ na jego działanie.

Odnosząc się do rozdziału dotyczącego spójności, Trybunał podkreślił znaczny spadek najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu, który oszacowano na poziomie powyżej 5 %. Najpowszechniejszym rodzajem błędów wymiernych były błędy dotyczące kwalifikowalności. Jeżeli chodzi o systemy dotyczące okresu wykonawczego obejmującego lata 2007-2013, Trybunał stwierdził istnienie uchybień związanych z weryfikacjami przeprowadzonymi przez instytucje zarządzające lub kontrolami systemów wykonywanymi przez organy kontroli. Częściowo niezadowolające były również systemy służące zgłaszaniu Komisji korekt dokonanych w latach 2000-2006. Z tego powodu Trybunał ocenił systemy nadzoru i kontroli jako częściowo skuteczne.

Tabela zamieszczona poniżej jest wersją podsumowującą ustalenia Trybunału z podziałem na obszary polityki⁵.

⁴ Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli.

⁵ Zaczepnięto ze sprawozdania rocznego ETO – tabela nr 1.2 – s. 22 – Podsumowanie ustaleń w zakresie prawidłowości transakcji w 2009 r.

Oceny szczegółowe	Dochody lub wydatki operacyjne (w mln EUR)	Funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli	Przedział błędu
Dochody	117 285	Skuteczne	Mniej niż 2 % (poniżej progu istotności)
Rolnictwo i zasoby naturalne	56 318	Częściowo skuteczne ⁽⁴⁾	Od 2 % do 5 % ⁽⁴⁾
Spójność	35 467	Częściowo skuteczne ⁽⁴⁾⁽¹⁾	Ponad 5 % ⁽²⁾
Badania naukowe, energia i transport	7 966	Częściowo skuteczne ⁽⁴⁾	Od 2 % do 5 % ⁽⁴⁾
Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	6 596	Częściowo skuteczne ⁽⁴⁾	Od 2 % do 5 % ⁽⁴⁾
Edukacja i obywatelstwo	2 153	Częściowo skuteczne ⁽⁴⁾⁽³⁾	Od 2 % do 5 % ⁽⁴⁾
Sprawy gospodarcze i finansowe	732	Częściowo skuteczne ⁽⁴⁾	Mniej niż 2 % (poniżej progu istotności)
Wydatki administracyjne i inne	9 129	Skuteczne	Mniej niż 2 % (poniżej progu istotności)

Powyższa tabela zawiera całościową ocenę systemów nadzoru i kontroli, przedstawioną w poszczególnych rozdziałach, jak również ogólne wyniki badań bezpośrednich przeprowadzonych przez Trybunał. W tabeli wymieniono główne elementy oceny, ale aby uzyskać szczegółowe informacje (w szczególności dotyczące uchybień w systemach nadzoru i kontroli oraz rodzajów błędów), należy zapoznać się z tekstem sprawozdania, w kontekście metodyki podejścia kontrolnego Trybunału (zob. **załącznik 1.1**, pkt 3-18).

- (1) Większość prac kontrolnych dotyczących systemów odnosiła się do nowego okresu i polegała na badaniu zgodności systemów z obowiązującymi wymogami. Wynikiem tych prac jest ocena „częściowo zgodne” (zob. pkt 4.36).
- (2) Płatności okresowe i końcowe związane ze zwrotem poświadczonych wydatków w wysokości 23 081 mln euro (zob. pkt 4.15).
- (3) Ocena systemów nadzoru i kontroli opiera się na badaniu funkcjonującego w Komisji systemu zamykania programów i projektów (zob. pkt 7.19).
- (4) Systemy określa się jako „częściowo skuteczne”, w przypadku gdy ocenia się, że pewne systemy kontroli funkcjonują w sposób właściwy, podczas gdy inne nie funkcjonują w sposób właściwy. W konsekwencji, jako całość, nie mogą one gwarantować ograniczenia błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń do akceptowalnego poziomu.
- (5) Trybunał zdecydował się przedstawić wskaźniki błędu (zob. załącznik 1.1, pkt 8–12) w trzech przedziałach. Te przedziały błędu nie mogą być interpretowane jako interwał ufności (w sensie statystycznym).

3. DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Jak wspomniano we wstępie, w uzupełnieniu pisma Komisja w należyty sposób dostarczyła każdemu państwu członkowskiemu trzy załączniki. Załącznik I to kwestionariusz dotyczący tych fragmentów sprawozdania, które dotyczyły poszczególnych państw członkowskich; załącznik II to kwestionariusz dotyczący ustaleń z kontroli, które odnoszą się do poszczególnych państw członkowskich, zaś załącznik III to kwestionariusz dotyczący ogólnych ustaleń w związku z zarządzaniem dzielonym w kontekście DAS 2009. Poproszono państwa członkowskie o to, aby w kwestionariuszach stanowiących załącznik I i II wprowadziły – tam gdzie było to niezbędne – szczegóły dotyczące działań podjętych w celu naprawienia błędów, jak również harmonogramów, koncepcji i spodziewanych rezultatów tych działań.

W przypadku załącznika I odpowiedzi udzielone przez państwa członkowskie były, ogólnie rzecz biorąc, wyczerpujące⁶. Trybunał uwypuklił wprawdzie fragmenty dotyczące wszystkich obszarów polityki, jednak odpowiedzi państw członkowskich odnosiły się przede wszystkim do fragmentów dotyczących następujących obszarów polityki: dochody, rolnictwo i zasoby naturalne oraz spójność.

W obszarze dochodów Trybunał odniósł się na przykład do deficytu budżetowego Grecji oraz statystyk długu publicznego oraz podważył jakość greckich statystyk makroekonomicznych, w tym statystyk dotyczących rachunków narodowych⁷. W odpowiedzi Grecja podkreśliła, że podjęto skuteczne działania, i stwierdziła, co następuje:

„Jeżeli chodzi o poprawę jakości rachunków narodowych, zaktualizowany plan działania dotyczący wspólnych statystyk, zatwierdzony przez grupę koordynującą w październiku 2010 r., skupia się na konkretnych działaniach, które mają być podjęte w 2011 r. i które zaplanowano w celu poprawy jakości rachunków sektorowych, rachunków wykazujących oszczędności gospodarstw domowych, rachunków kwartalnych, pomiarów wielkości i cen oraz rewizji rachunków narodowych.”⁸

W obszarze rolnictwa i zasobów naturalnych podkreślono także pracę kontrolną Trybunału dotyczącą skuteczności systemów oraz fakt, że roczne sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za rok 2009 zawierało zastrzeżenie odnoszące się do wydatków w ramach IACS w Bułgarii i Rumunii⁹. Oba państwa odpowiedziały jednoznacznie, że podjęto zdecydowane działania, które są cały czas realizowane. Bułgaria stwierdziła, że:

„Jeżeli chodzi o wydatki na płatności bezpośrednie, w 2009 r. zatwierdzono skonsolidowany plan działania w celu poprawy funkcjonowania IACS; od tamtego czasu Bułgaria prowadzi działania na rzecz wykonania zaleceń oraz realizacji

⁶ Zobacz załączony dokument roboczy służb Komisji (SWD).

⁷ Sprawozdanie roczne ETO – pkt 2.27

⁸ SWD s. 15

⁹ Sprawozdanie roczne ETO – pkt 3.68

środków określonych w planie. Co trzy miesiące Komisja otrzymuje szczegółowe sprawozdanie z postępów w realizacji skonsolidowanego planu.”¹⁰

:

Według Rumunii „dyrektor agencji zwrócił szczególną uwagę na rok budżetowy 2010, dążąc do zapewnienia skutecznych środków naprawczych, które doprowadziłyby do poprawy IACS.

Jeżeli chodzi o zastrzeżenia wyrażone przez jednostkę certyfikującą w sprawozdaniu za 2009 r., APIA¹¹ podjęła starania w zakresie wykonania środków określonych w planie działania IACS oraz w zaleceniach jednostki certyfikującej, osiągając znaczące postępy w tym obszarze”¹².

Jeżeli chodzi o załącznik II – kwestionariusz dotyczący ustaleń z kontroli, który odnosi się do poszczególnych państw członkowskich – większość państw członkowskich udzieliła szczegółowych odpowiedzi. Ustalenia w większości dotyczyły obszaru rolnictwa i zasobów naturalnych oraz spójności. Trybunał przekazał je poszczególnym państwom członkowskim w formie zawiadomienia o wstępnych ustaleniach kontroli. Zawiadomienia o wstępnych ustaleniach kontroli to ustalenia, które wynikają z pracy kontrolnej Trybunału i są przesyłane do strony poddanej kontroli. Informacje, jakie państwa członkowskie przekazują w swoich odpowiedziach, mogą zostać zatem uznane za działania następcze po wszelkich działaniach podjętych już po otrzymaniu pierwszego zawiadomienia o wstępnych ustaleniach kontroli.

Ogółem pod kątem DAS 2009 skontrolowano 24 państwa członkowskie. Państwa członkowskie, w przypadku których zanotowano dużą liczbę (ponad dziesięć) ustaleń, to Francja, Niemcy, Grecja i Hiszpania. Wśród państw o liczbie ustaleń nieprzekraczającej pięciu znalazły się Dania i Niderlandy. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie zaakceptowały fakt istnienia wymiernych błędów i zgłosiły, że podjęły niezbędne działania korygujące.

W ponad połowie przypadków, w których udzielono odpowiedzi na ustalenia, państwa członkowskie zgłosiły, że podjęto już działania, które albo zostały zakończone, albo znajdowały się na etapie realizacji. Na przykład Portugalia przekazała obszerne odpowiedzi w związku z wszystkimi ustaleniami. Większość ustaleń to poważne i wymierne błędy; we wszystkich przypadkach zgłoszono, że dokonano należytego dostosowania płatności lub korekt.

W większości przypadków, w których nie podjęto działań, dostarczono uzasadnienie oraz dokumenty uzupełniające. Tak było w przypadku Hiszpanii, która podjęła działania w odniesieniu do około połowy ustaleń dotyczących przede wszystkim obszaru rolnictwa i zasobów naturalnych. W przypadku osiemnastu ustaleń nie podjęto działań; było to spowodowane po części brakującymi informacjami, o jakie zwrócono się do Komisji, a po części odmiennym stanowiskiem w sprawie charakteru i wagi ustaleń. Do odpowiedzi załączano również dokumenty uzupełniające. Było tak w przypadku Cypru, który dostarczył odpowiedzi w

¹⁰ SWD – s. 50-51

¹¹ Agentia de Plati si Interventie pentru Agricultura

¹² SWD – s. 51-52

odniesieniu do wszystkich ustaleń Trybunału (w sumie czternaście); wszystkie odpowiedzi dotyczyły kontroli systemów w ramach rozdziału „Rolnictwo i zasoby naturalne”. W przypadku jedenastu ustaleń podjęto działania, zaś w trzech przypadkach Cypr nie zgodził się z ustaleniami i dostarczył swoje uzasadnienie.

4. ODPOWIEDZI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH NA KWESTIONARIUSZ DOTYCZĄCY SPRAWOZDANIA ROCZNEGO TRYBUNAŁU ZA 2009 ROK

4.1 Najwyższe organy kontroli

Informacje przekazane przez państwa członkowskie w odpowiedzi na ustalenia Trybunału zostały dodatkowo uzupełnione o ich odpowiedzi na kwestionariusz dotyczący najważniejszych kwestii w kontekście DAS 2009.

Podobnie jak w przypadku sprawozdania za 2008 r., również w przypadku sprawozdania za 2009 r. pytania były adresowane do najwyższych organów kontroli. Pierwsze pytanie dotyczyło zasady jednolitej kontroli w formie określonej przez Trybunał Obrachunkowy w opinii w sprawie modelu jednolitej kontroli 2/2004 oraz tego, czy najwyższe organy kontroli uznały tę formę kontroli za przydatne narzędzie. Około połowa najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich podkreśliła fakt, że zasada jednolitej kontroli wiąże się z potencjalnymi korzyściami. Przedstawiciele najwyższego organu kontroli na Łotwie potwierdzili, że zasada jednolitej kontroli mogłaby „zostać uznana za skuteczne narzędzie zarządzania funduszami UE, ponieważ może przyczynić się do poprawy jakości działań kontrolnych, nie naruszając jednocześnie niezależności odnośnych organów kontroli”. Francuski organ kontroli przytoczył szereg dowodów na poparcie zasady, w tym ujednolicenie i obniżenie kosztów kontroli, a także umożliwienie organom kontrolnym bardziej obszernego spojrzenia na wyniki kontroli¹³.

Fińskie organy kontroli zwróciły uwagę, że ich interpretacja międzynarodowych standardów kontroli różni się od interpretacji Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, co w konsekwencji uniemożliwiło bezpośrednie wykorzystanie wyników kontroli przeprowadzonych przez różne organy i w związku z tym niezbędne będzie przeprowadzenie pewnych korekt.¹⁴

Niektóre najwyższe organy kontroli wyrażały jednak obawę, że zasada jednolitej kontroli mogłaby stanowić zagrożenie dla niezależności organów. Ta obawa dotycząca niezależności została wyraźnie zobrazowana przez belgijski najwyższy organ kontroli (oddział francuski), który złożył formalne oświadczenie, że nie udzieli odpowiedzi na żadne z pytań przekazane bezpośrednio do najwyższego organu kontroli. Jako powód przedstawiciele organu podali fakt, że jako krajowy organ kontroli zewnętrznej instytucja ta jest niezależna, a także fakt, iż w kontekście kontroli wykonywanej przez Trybunał wszystkie najwyższe organy kontroli mają za zadanie pełnić rolę obserwatorów. Ogólnie rzecz biorąc, najwyższe organy kontroli państw członkowskich doradzały ostrożność, a także zwracały uwagę, iż wzajemna asekuracja jest niezbędna na każdym poziomie piramidy, gwarantując tym samym, iż zasada sprawdza się w praktyce.

¹³ SWD – s. 73

¹⁴ SWD – s. 69

Najwyższe organy kontroli zbadano także pod kątem zastosowanego przez nie progu istotności. Większość instytucji zastosowała próg w przedziale od 0,5 do 2 % z możliwymi odchyleniami. Niemcy podkreśliły, że federalny organ kontroli nie był w stanie dostarczyć informacji dotyczących zakresu lub poziomów, na których trybunały obrachunkowe w różnych krajach związkowych stosowały próg istotności¹⁵.

Trzecie pytanie skierowane do organów kontroli dotyczyło wykorzystania sprawozdań KE dotyczących płatności, które są udostępniane państwom członkowskim począwszy od 2006 r. Ogólnie rzecz biorąc, najwyższe organy kontroli uznały, że informacje oraz dane udostępniane przez Komisję we wspomnianych sprawozdaniach były pomocne w ich pracy kontrolnej.

4.2 Rolnictwo i zasoby naturalne

Kwestionariusz zawierał również pytanie dotyczące uproszczenia w obszarze rozwoju obszarów wiejskich. Ponad połowa państw członkowskich stwierdziła, że nie tylko popiera ideę uproszczenia, ale również podjęła inicjatywy upraszczające, takie jak uproszczenie i harmonizacja krajowych przepisów i procedur lub ograniczenie obowiązku przedkładania informacji przez beneficjentów. Wiele z tych inicjatyw znajduje się obecnie na etapie realizacji. Na przykład Francja przytoczyła działania podjęte przez MAAPRAT¹⁶ w celu uproszczenia zasad rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym naciskiem na możliwość składania deklaracji w trybie *on-line*¹⁷. Przedstawiciele Litwy podkreślili, że „w celu uproszczenia procedury administracyjnej oraz procedury przyznawania wsparcia w ramach litewskiego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 dokonano zmian w przepisach ogólnych”¹⁸.

Słowenia odniosła się do złożonych systemów sprawozdawczych, które upraszczała począwszy od 2010 r. oraz do „(nadmiernie rygorystycznego) systemu naruszeń i sankcji”, który poddała aktualizacji w celu zapewnienia „jaśniejszej definicji ewentualnych naruszeń i jednocześnie skuteczniejszych i bardziej odstraszających sankcji, proporcjonalnych do wagi naruszenia.”

Państwa członkowskie podkreślały swoją wzajemną współpracę i nieustanny dialog z Komisją służący definicji uproszczeń i ich realizacji. Hiszpania podkreśliła prowadzony przez nią dialog międzyregionalny oraz jej uczestnictwo „w spotkaniach i forach na szczeblu europejskim, służących uproszczeniu wspólnej polityki rolnej”¹⁹.

4.3 Spójność

W rozdziale dotyczącym spójności poruszono trzy kwestie, a mianowicie kryteria kwalifikowalności, udzielanie zamówień oraz skuteczną weryfikację zarządzania. Po

¹⁵ SWD – s. 75

¹⁶ Ministère de l'Agriculture de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire

¹⁷ Bez dokumentacji papierowej, opracowywanie wniosków składanych przez rolników w stu procentach drogą elektroniczną.

¹⁸ SWD – s. 81

¹⁹ SWD – s. 94

pierwsze, jeżeli chodzi o bardziej rygorystyczne kryteria kwalifikowalności, państwa członkowskie podkreśliły fakt, że istnieją dwa różne poziomy, które należy wziąć pod uwagę – poziom krajowy/UE oraz poziom programu. Niektóre państwa członkowskie zasugerowały, że bardziej rygorystyczne zasady są niezbędne i wymagane z prawnego punktu widzenia. Zarówno Francja jak i Finlandia zwróciły uwagę na fakt, że zgodnie z art. 56 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 dotyczącego programów w latach 2007–2013²⁰ zasady kwalifikowalności wydatków muszą być ustanowione na poziomie krajowym. Finlandia zauważyła, że „samo rozporządzenie wymaga, aby krajowe zasady kwalifikowalności wydatków były bardziej szczegółowe niż zasady określone na szczeblu Wspólnoty. A zatem państwa członkowskie nie tylko mają możliwość nakładania wymogów dotyczących kwalifikowalności, lecz są wręcz zobowiązane do wprowadzania bardziej szczegółowych wymogów niż te, które są zdefiniowane w rozporządzeniu na szczeblu Wspólnoty”²¹.

Jednak niektóre państwa członkowskie zwróciły uwagę, że zasady kwalifikowalności na szczeblu UE nie są wystarczająco szczegółowe, żeby je stosować w przypadku programów i że w związku z tym należy położyć większy nacisk na ustanowienie zasad dotyczących poszczególnych programów. Polska podsumowała powyższą kwestię, stwierdzając, że istnieje „potrzeba dostosowania ogólnych przepisów prawa wspólnotowego do szczególnych właściwości programów operacyjnych. Wymagały one w związku z powyższym uszczegółowienia w celu uniknięcia ich niewłaściwej interpretacji ze strony beneficjenta.”²²

Po drugie, jeżeli chodzi o udzielanie zamówień, niemal wszystkie państwa członkowskie opowiedziały się za większą ilością organizowanych przez Komisję szkoleń dla pracowników organów krajowych i regionalnych, a także dla beneficjentów; liczne państwa członkowskie podkreśliły złożony charakter zasad. Znacząca liczba państw członkowskich uznała również, że niezbędne jest opracowanie przez Komisję jaśniejszych wytycznych. W znajdującej się poniżej tabeli nr 1 podsumowano pytania i odpowiedzi udzielone przez państwa członkowskie w odniesieniu do zasad udzielania zamówień.

Tabela 1 - udzielanie zamówień

(a) Więcej szkoleń prowadzonych przez pracowników Komisji dla pracowników organów na szczeblu krajowym/regionalnym?	TAK	20	74%
	NIE	5	19%
	Inna odpowiedź	2	7%
(b) Czy szkolenia powinny obejmować pracowników organów na szczeblu krajowym/regionalnym oraz beneficjentów?	TAK	21	78%
	NIE	5	19%
	Inna odpowiedź	1	4%
(c) Czy Komisja powinna udostępnić państwom członkowskim jaśniejsze wytyczne?	TAK	22	81%
	NIE	4	15%
	Inna odpowiedź	1	4%
(d) Czy Komisja powinna udostępnić państwom członkowskim więcej wytycznych?	TAK	12	44%
	NIE	11	41%
	Inna odpowiedź	4	15%

²⁰ Art. 56 ust. 4. Zasady kwalifikowalności wydatków ustanawia się na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w rozporządzeniach szczególnych dotyczących poszczególnych funduszy. Obejmują one całość wydatków zadeklarowanych w ramach programu operacyjnego.

²¹ SWD – s. 71

²² SWD – s. 88

Wreszcie w odniesieniu do skuteczniejszych weryfikacji zarządzania około połowa państw członkowskich zgodziła się, że istnieje potrzeba bardziej precyzyjnych zasad kwalifikowalności na szczeblu UE oraz na szczeblu krajowym. Państwa członkowskie przeciwne tej idei twierdziły, że wynika to z faktu, iż nie jest to rozwiązanie optymalne. Przedstawiciele Zjednoczonego Królestwa stwierdzili, że: „Komisja w znaczący sposób usprawniła już zasady nadzoru w ramach zarządzania dzielonego w obrębie Funduszu Spójności. Jakiegokolwiek dalsze zwiększenie jej kontroli odbiera kompetencje państwom członkowskim”. Malta zauważyła, że „bardziej szczegółowe zasady mogłyby być zagrożeniem dla elastyczności i uproszczenia, które są niezbędne dla zarządzania funduszami”.

W tabeli nr 2 poniżej zaprezentowano zestawienie pytań dotyczących weryfikacji na szczeblu instytucji zarządzających oraz odpowiedzi udzielonych przez państwa członkowskie.

Tabela 2 - Instytucje zarządzające

(a) Bardziej precyzyjne zasady kwalifikowalności na szczeblu UE i krajowym	TAK	14	52%
	NIE	10	37%
	Inna odpowiedź	3	11%
(b) Mniej surowe zasady kwalifikowalności na szczeblu UE i krajowym	TAK	9	33%
	NIE	12	44%
	Inna odpowiedź	6	22%
(c) Więcej wytycznych dla beneficjentów	TAK	15	56%
	NIE	7	26%
	Inna odpowiedź	5	19%
(d) Dodatkowi pracownicy na szczeblu krajowym	TAK	11	41%
	NIE	8	30%
	Inna odpowiedź	8	30%
(e) Zweryfikowane wytyczne wewnętrzne dla potrzeb zarządzania weryfikacjami	TAK	12	44%
	NIE	9	33%
	Inna odpowiedź	6	22%

5. WNIOSEK

Wyniki sprawozdania rocznego Trybunału za 2009 r. są odzwierciedleniem nieustannej poprawy wyników osiągniętych przez wszystkie podmioty zaangażowane w zarządzanie funduszami UE. Warto odnotowania jest fakt, że w odniesieniu do budżetu jako całości Trybunał odnotowuje na przestrzeni ostatnich lat spadek szacunków błędów, że przez trzeci rok z rzędu wydano pozytywną opinię o rachunkach oraz że poziom błędów w obszarze spójności znacząco spadł. Jest jednak oczywiste, że istnieje potrzeba dalszej, nieustającej poprawy, w szczególności w odniesieniu do funduszy europejskich, zarządzanie którymi dzielą między siebie Komisja i państwa członkowskie.

Odpowiedzi państw członkowskich są pozytywnym dowodem poprawy sytuacji, którą odnotował Trybunał, a w szczególności znaczącego spadku najbardziej prawdopodobnego poziomu błędów w obszarze spójności. Państwa członkowskie zasygnalizowały jednak, że pożądana jest jeszcze ściślejsza współpraca z Komisją. Jako kluczowe zagadnienia, którym należałoby poświęcić uwagę na przykład w tak złożonym obszarze, jakim jest udzielanie zamówień, podawano wytyczne oraz wsparcie w formie programów szkoleniowych i ukierunkowanych wskazówek.

Komisja w dalszym ciągu jest ściśle zaangażowana w poprawę finansowego zarządzania UE. Aktualny wniosek Komisji dotyczący przekształcenia rozporządzenia finansowego dotyczy kwestii uwypuklonych zarówno przez Trybunał jak i przez państwa członkowskie w ich odpowiedziach na ustalenia Trybunału. Ma

to szczególne znaczenie, jeżeli chodzi o wniosek Komisji w sprawie uwzględnienia obowiązku kontroli i audytu państw członkowskich w rozporządzeniu finansowym²³ oraz dalszego uproszczenia i racjonalizacji zasad mających zastosowanie w odniesieniu do funduszy i programów UE. Te dwa zobowiązania stanowią istotny krok na drodze do znaczącej poprawy jakości wydatków. Jednocześnie Komisja dużą uwagę poświęca temu, że uproszczenie struktur programów oraz systemów zarządzania na szczeblu beneficjentów nie powinno naruszać bezpieczeństwa, jakie daje wysoka skuteczność kontroli.

Komisja skupia się na podtrzymaniu pozytywnej tendencji w rozwoju należytego zarządzania finansami. Szczególne znaczenie ma zatem dalsza, ściślejsza współpraca Komisji i państw członkowskich w celu uwzględnienia ustaleń dokonanych przez Trybunał.

²³

Jest o tym również mowa w art. 317 traktatu lizbońskiego.

Tabela I

Państwo członkowskie	DOKŁADNOŚĆ				KWALIFIKOWALNOŚĆ				WYSTĘPOWANIE				INNE KWESTIE DOT. ZGODNOŚCI				O. ROL	O. SPÓJ	O. DOCH
	ROL	SPÓJ	DOCH	Razem	ROL	SPÓJ	DOCH	Razem	ROL	SPÓJ	DOCH	Razem	ROL	SPÓJ	DOCH	Razem			
Austria	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	4	0	0
Belgia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bułgaria	0	0	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Rep. Czeska	4	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0
Cypr	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dania	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Estonia	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	5	0	5	0	6	0
Finlandia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Francja	6	1	0	7	0	2	0	2	0	0	0	0	1	5	0	6	7	8	0
Niemcy	4	0	0	4	1	1	0	2	0	0	1	1	1	15	0	16	6	16	1
Grecja	3	0	0	3	1	1	0	2	0	0	0	0	7	1	0	8	11	2	0
Węgry	1	0	0	1	0	2	0	2	0	0	0	0	1	4	0	5	2	6	0
Irlandia	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Włochy	1	0	1	2	2	0	0	2	0	0	0	0	5	0	0	5	8	0	1
Łotwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Litwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4	0	4	0
Luksemburg	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	5	0	5	1	6	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Niderlandy	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0	0
Polska	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	3	0
Portugalia	1	2	0	3	0	5	0	5	0	0	0	0	1	0	0	1	2	7	0
Rumunia	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	8	0	0	8	9	0	0
Słowacja	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	0	5	2	4	0
Słowenia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hiszpania	1	0	0	1	0	9	0	9	0	0	0	0	1	3	0	4	2	12	0
Szwecja	0	2	0	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	4	0
Zjednoczone Królestwo	6	0	0	6	2	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	2	10	0	0
RAZEM				43				32				2				79			

