

Dziennik Urzędowy C 259

Unii Europejskiej

Tom 50

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

31 października 2007

Zawiadomienie nr

Spis treści

Strona

IV Zawiadomienia

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Trybunał Obrachunkowy

2007/C 259/01

Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące działań finansowanych z szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2006, wraz z odpowiedziami Komisji

1

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Na mocy art. 248 ust. 1 i 4 Traktatu WE oraz art. 116 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju,

Trybunał Obrachunkowy Wspólnot Europejskich, na posiedzeniu w dniu 27 września 2007 r. przyjął

sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2006

Sprawozdanie, wraz z odpowiedziami Komisji na uwagi Trybunału, zostało przekazane organom odpowiedzialnym za udzielanie absolutorium z wykonania budżetu oraz innym instytucjom.

(2007/C 259/01)

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

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	1–5
Rozdział I — Realizacja szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego EFR	6–11
Realizacja finansowa	6–8
Zatwierdzenie dziesiątego EFR	9
Sprawozdanie roczne Komisji dotyczące zarządzania finansami EFR	10–11
Rozdział II — Poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń EFR	12–55
Poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2006	I–VI
Informacje potwierdzające poświadczenie wiarygodności	12–55
Zakres i charakter kontroli	12–13
Wiarygodność rozliczeń	14–18
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	19–55

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

1. Europejskie Fundusze Rozwoju (EFR) powstały na podstawie międzynarodowych konwencji i umów ⁽¹⁾ zawartych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a niektórymi państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (państwami AKP) oraz na podstawie decyzji Rady w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich (KTZ).

2. Komisji powierzono odpowiedzialność za zarządzanie, we współpracy z państwami AKP, większością wydatków EFR. Od dnia 1 kwietnia 2003 r. na Europejskim Banku Inwestycyjnym spoczywa pełna odpowiedzialność za zarządzanie instrumentem inwestycyjnym EFR ⁽²⁾. Instrument ten nie jest uwzględniany w ramach poświadczenia wiarygodności wydawanego przez Trybunał ani też w ramach absolutorium udzielanego przez Parlament Europejski ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

3. Z zastrzeżeniem instrumentów zarządzanych obecnie wyłącznie przez EBI środki przydzielone na każdy z czterech EFR realizowanych w 2006 r. były głównie przeznaczone na:

- a) pomoc programowalną ⁽⁵⁾ przeznaczoną na projekty rozwojowe (w przybliżeniu połowa wszystkich przydzielonych środków);
- b) pomoc programowalną ⁽⁵⁾ przeznaczoną na wsparcie budżetowe państw będących odbiorcami pomocy (prawie jedna czwarta wszystkich przydzielonych środków);

⁽¹⁾ I Konwencja z Jaunde została zawarta w 1964 r. Najnowszą umowę (z Kotonu) podpisano dnia 23 czerwca 2000 r., a następnie zmieniono w Luksemburgu w dniu 25 czerwca 2005 r.

⁽²⁾ Sąd w ramach dziewiątego EFR pierwotnie przydzielone środki opiewały na kwotę 13 800 mln euro, z której EBI odpowiedzialny jest za 2 200 mln euro.

⁽³⁾ Patrz: art. 96, 103 i 112 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR (Dz.U. L 83 z 1.4.2003, str. 1). W swojej opinii nr 12/2002 w sprawie projektu tego rozporządzenia (Dz.U. C 12 z 17.1.2003) Trybunał podkreślił, że postanowienia tych artykułów ograniczają zakres absolutorium udzielanego przez Parlament.

⁽⁴⁾ Umowa trójstronna między EBI, Komisją a Trybunałem (art. 112 przywołanego powyżej rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR) ustanawia zasady kontroli tych operacji przez Trybunał.

⁽⁵⁾ Pomoc programowalną określają krajowe i regionalne programy inkwazyjne (KPI i RPI) oraz projekty i programy finansowane wewnętrznie w ramach AKP.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

c) pomoc nieprogramowalną przeznaczoną na poszczególne dziedziny współpracy, takie jak pomoc humanitarna i nadzwyczajna, wsparcie dla eksportu (Stabex i Sysmin lub obecnie FLEX), interwencje finansowe takie jak operacje związane z kapitałem podwyższonego ryzyka ⁽⁶⁾ oraz pomoc w redukcji zadłużenia (nieco ponad jedna czwarta wszystkich przydzielonych środków).

4. Po zakończeniu programowania uruchomienie zasobów EFR przebiega w dwóch etapach. Po otrzymaniu wniosku od jednego z państw AKP oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii Komitetu EFR ⁽⁷⁾ (złożonego z przedstawicieli państw członkowskich) Komisja jako główny urzędnik zatwierdzający podejmuje decyzję o finansowaniu (księgowaną jako zobowiązanie finansowe). Następnie Komisja i dane państwo AKP w ramach umów finansowania określają zasady realizacji tych decyzji przez krajowego urzędnika zatwierdzającego ⁽⁸⁾ danego państwa lub bezpośrednio przez Komisję. Urzędnik ten zawiera umowy (księgowane jako indywidualne zobowiązania prawne) i zatwierdza płatności, które zostaną sprawdzone i zrealizowane przez Komisję zgodnie z procedurami realizacji EFR.

5. Wsparcie budżetowe nie podlega przedstawionemu powyżej systemowi zarządzania. Komisja pozostaje tutaj jedynym urzędnikiem zatwierdzającym. Umowy finansowania są zobowiązaniami prawnymi i stanowią podstawę do płatności niewymagającą podejmowania indywidualnych zobowiązań prawnych. Po sprawdzeniu, czy zostały spełnione warunki umowy z Kotonu oraz umowy finansowania, Komisja dokonuje wstępnego transferu środków do budżetu kraju będącego odbiorcą pomocy. Środki te włączane są następnie do budżetu danego państwa AKP i są wykorzystywane oraz kontrolowane zgodnie z obowiązującymi w nim przepisami i procedurami. Komisja oraz inni główni donatorzy międzynarodowi oceniają zarówno postępy poczynione przez te kraje w zakresie zarządzania finansami publicznymi, jak i w zakresie zmniejszania ubóstwa. Przed uruchomieniem kolejnych transz środków Komisja bada, czy warunki przewidziane w umowie finansowania zostały spełnione.

⁽⁶⁾ W zakresie szóstego, siódmego i ósmego EFR operacje te są nadal realizowane przez EBI, a odpowiada za nie Komisja.

⁽⁷⁾ Zgoda Komitetu EFR jest konieczna w przypadku projektów lub programów o wartości przekraczającej 8 mln euro lub stanowiących ponad 25 % programów indykatywnych. W przypadku projektów o wartości niższej niż 8 mln euro, Komitetowi EFR przekazywane są informacje *ex ante*.

⁽⁸⁾ Uprawnienia krajowego urzędnika zatwierdzającego w państwach AKP są najczęściej powierzane ministrom finansów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

ROZDZIAŁ I — REALIZACJA SZÓSTEGO, SIÓDMEGO,
ÓSMEGO I DZIEWIĄTEGO EFR*Realizacja finansowa*

6. W 2006 r. szósty, siódmy, ósmy i dziewiąty EFR były realizowane równocześnie. Chociaż w przypadku EFR zobowiązania są zaciągane na okres pięciu lat, płatności nie podlegają limitom czasowym. Dwadzieścia jeden lat po wejściu w życie szóstego EFR urzędnik zatwierdzający EFR zdecydował o zamknięciu Funduszu z dniem 31 lipca 2006 r. Na dzień zamknięcia wypłacono 7 339 mln euro, tj. 99,3 % z 7 391 mln euro przyznaných na projekty. Pozostałe 52 mln euro zostały przesunięte do dziewiątego EFR.

7. **Tabele 1 i 2** pokazują skumulowane wykorzystanie zasobów EFR i realizację finansową. **Wykresy I i II** pokazują zasoby i decyzje łącznie w podziale na sektory interwencji. W 2006 r. zobowiązania indywidualne, po odjęciu anulowanych zobowiązań, sięgnęły 3 073 mln euro w porównaniu do 2 652 mln euro w 2005 r. Płatności netto ⁽⁹⁾ wyniosły 2 762 mln euro w porównaniu do 2 489 mln euro w roku poprzednim. Wskaźnik wydatkowania środków, mierzony jako płatności netto w odniesieniu do nowych zobowiązań finansowych, wynosił 102 % w porównaniu z 82 % w roku poprzednim, co wskazuje na wyższy poziom wydatkowania w 2006 r. Niewydatkowane zobowiązania pozostawały na stałym poziomie i wyniosły 10 300 mln euro lub 25 % wszystkich środków, na które zaciągnięto zobowiązania.

8. Płatności w sektorze edukacji, zdrowia, zaopatrzenia w wodę i podstawowej infrastruktury sanitarnej wyniosły w 2006 r. 836 mln euro, tj. 29 % wszystkich wydatków. Sektory transportu, komunikacji i energii również otrzymują znaczne środki z EFR — 663 mln euro (23 %) w 2006 r. Rosnące znaczenie mają również dwa instrumenty finansowe: bezpośrednie wsparcie budżetowe nieprzeznaczone na określony cel oraz sektorowe programy wsparcia polityki, gdzie łączne wydatki w 2006 r. wyniosły 638 mln euro (23 %). Komisja ustanowiła terminy stopniowego wycofywania instrumentu Stabex, zgodnie z którymi zawieranie umów i wynikające z nich płatności mają zostać zakończone odpowiednio do końca 2008 i 2010 r.

6–7. Zgodnie z agendami z Monterrey i Paryża Komisja podejmowała intensywne wysiłki na rzecz zwiększenia pomocy i zapewnienia większej jej efektywności. Rok 2006 okazał się bardzo udany w zakresie wdrażania EFR — odnotowano rekordowy poziom zawartych umów i zrealizowanych płatności, znacznie zmniejszono kwotę „starych” i „uśpionych” zobowiązań, zamknięto 6. EFR oraz poczyniono znaczne postępy w kierunku ostatecznego zamknięcia 7. EFR. Komisja zmierza do zaciągnięcia zobowiązań na wszystkie środki 9. EFR do końca 2007 r., dzięki czemu w latach 2005–2007 r. zrealizowana została kwota 10,5 mld EUR, najwyższa w całej historii EFR.

W kwestii jakości, w 2006 r. Komisja wprowadziła obowiązek badania przez grupę ds. zapewnienia jakości wszystkich projektów finansowych EFR, zarówno na etapie ich identyfikacji, jak i oceny. Kontrolerzy, skoncentrowani na uzyskiwanych rezultatach, zbadali ponad 1 000 projektów EFR, ustalając zazwyczaj, że były one realizowane co najmniej zadowalająco. Zakończono również ocenę 13 programów pomocy dla krajów AKP — jej wyniki zostaną uwzględnione w procesie programowania i opracowywania przyszłych programów.

Komisja będzie kontynuować wysiłki na rzecz jeszcze większej poprawy procesu wdrażania EFR, w dalszym ciągu kierując się w tym procesie zaleceniami Trybunału.

⁽⁹⁾ Płatności netto = całość płatności minus środki odzyskane.

Tabela 1 — Skumulowane wykorzystanie zasobów EFR na dzień 31 grudnia 2006 r.

(w mln euro)

	Stan na koniec 2005 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2006					Stan na koniec 2006 r.					
	Łączna kwota	Wskaźnik realizacji ⁽²⁾	6. EFR	7. EFR	8. EFR	9. EFR	Łączna kwota	6. EFR	7. EFR	8. EFR	9. EFR	Łączna kwota	Wskaźnik realizacji ⁽²⁾
A — ZASOBY ⁽¹⁾	44 455,0		- 76,1	- 126,7	- 265,3	621,7	153,7	7 338,7	10 654,9	11 050,3	15 564,6	44 608,6	
B — WYKORZYSTANIE													
1. Zobowiązania finansowe	38 727,3	87,1 %	- 76,1	- 126,7	- 265,3	3 186,7	2 718,7	7 338,7	10 654,9	11 050,3	12 402,0	41 445,9	92,9 %
2. Indywidualne zobowiązania prawne	32 965,3	74,2 %	- 38,3	- 6,3	202,5	2 914,8	3 072,6	7 338,7	10 522,7	10 449,6	7 726,9	36 037,9	80,8 %
3. Płatności ⁽²⁾	28 402,7	63,9 %	5,0	159,2	736,8	1 860,9	2 761,9	7 338,7	10 244,1	9 122,0	4 459,9	31 164,7	69,9 %
C — ZOBOWIĄZANIA POZOSTAJĄCE DO SPŁATY (B1–B3)	10 324,5	23,2 %						0,0	410,8	1 928,3	7 942,1	10 281,3	23,0 %
D — DOSTĘPNE SALDO (A–B1)	5 727,7	12,9 %						0,0	0,0	0,0	3 162,6	3 162,7	7,1 %

⁽¹⁾ Kwota wstępnych alokacji środków na 6., 7., 8. i 9. EFR, odsetki, zasoby różne i przesunięcia z wcześniejszych EFR.⁽²⁾ Jako odsetek zasobów.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdań finansowych EFR na dzień 31 grudnia 2006 r.

Tabela 2 — Realizacja finansowa w latach budżetowych 2002–2006 (włącznie)

(w mln euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
1. Zobowiązania finansowe	1 768,4	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7
2. Indywidualne zobowiązania prawne	2 142,9	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6
3. Płatności	1 852,7	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdań finansowych EFR na dzień 31 grudnia 2006 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zatwierdzenie dziesiątego EFR

9. Kwota pomocy wspólnotowej dla krajów AKP w ramach umowy o partnerstwie AKP-WE na okres 2008–2013 ma wynieść 21 966 mln euro. Kwota środków przydzielonych na dziesiąty EFR jest o 62 % większa niż kwota przyznana na dziewiąty EFR. Jak wskazuje sprawozdanie roczne Komisji dotyczące zarządzania finansami 6.–9. EFR ⁽¹⁰⁾, możliwe opóźnienia w ratyfikacji dziesiątego EFR i przyjęciu rozporządzenia finansowego mającego do niego zastosowanie, wykraczające poza 1 stycznia 2008 r., pociągają za sobą ryzyko opóźnień w zatwierdzeniu nowych operacji w krajach AKP, co mogłoby wpłynąć ujemnie na ciągłość działań finansowanych z EFR ⁽¹¹⁾.

9. Komisja była świadoma ryzyka, na które zwrócił uwagę Trybunał. Dowodzi tego na przykład fakt przedłużenia programów wsparcia budżetowego dla tych państw, w przypadku których programy te miały zakończyć się w roku 2008, do czego wykorzystano środki dostępne w ramach 9. EFR.

Sprawozdanie roczne Komisji dotyczące zarządzania finansami EFR

10. Rozporządzenie finansowe mające zastosowanie do dziesiątego EFR ⁽¹²⁾ zobowiązuje Komisję do corocznego wydawania sprawozdania z zarządzania finansami EFR. Trybunał dokonał przeglądu tego sprawozdania w celu oceny, czy zawiera ono rzetelny opis osiągnięcia celów, sytuacji finansowej oraz wydarzeń, które miały istotny wpływ na działania prowadzone w danym roku. Przegląd obejmował weryfikację rzetelności przedstawionych danych finansowych oraz działań podjętych w związku z wcześniejszymi uwagami Trybunału oraz zaleceniami organu udzielającego absolutorium.

11. Sprawozdanie z zarządzania finansami przedstawia dokładny opis celów osiągniętych w danym roku budżetowym, sytuacji finansowej oraz wydarzeń, które miały istotny wpływ na działania prowadzone w 2006 r. Przedstawione informacje dotyczące Stabex są jednak niewiarygodne, głównie z powodu złożonego systemu realizacji tego działania. Biuro Współpracy EuropeAid (zwane dalej EuropeAid) jest świadome tego faktu i planuje w 2007 r. dokonać kontroli funduszy Stabex.

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 240 wersja ostateczna z 27.4.2007, str. 3.

⁽¹¹⁾ Zgodnie z art. 1 ust. 3 i 4 umowy wewnętrznej w sprawie finansowania pomocy wspólnotowej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2008–2013 (Dz.U. L 247 z 9.9.2006) po dniu 31 grudnia 2007 r. nie można dysponować saldami pozostałymi z 9. EFR lub poprzednich EFR lub środkami umorzonymi z projektów w 9. EFR lub poprzednich EFR.

⁽¹²⁾ Artykuł 96 i 102.

ROZDZIAŁ II — POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE ROZLICZEŃ EFR

Poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2006

I. Europejski Trybunał Obrachunkowy (Trybunał) zbadał rozliczenia szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego EFR oraz transakcje leżące u podstaw tych rozliczeń za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2006 r. Rozliczenia te składają się ze sprawozdań finansowych, sprawozdań z realizacji finansowej oraz sprawozdań finansowych i informacji dostarczonych przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) ⁽¹³⁾. Na mocy rozporządzeń finansowych Trybunał jest zobowiązany dostarczyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw, odnośnie do tej części środków EFR, za zarządzanie finansowe którą odpowiada Komisja ⁽¹⁴⁾. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie ze swoimi standardami i strategiami kontroli. Opierają się one na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach kontroli przystosowanych do specyfiki EFR. Trybunał uzyskał w ten sposób uzasadnioną podstawę do wydania poniższej opinii.

Wiarygodność rozliczeń

II. Trybunał uważa, że sprawozdania z realizacji finansowej za rok budżetowy 2006 oraz sprawozdania finansowe na dzień 31 grudnia 2006 r. rzetelnie przedstawiają dochody i wydatki szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego EFR za rok budżetowy oraz sytuację finansową tych EFR na koniec tego roku.

Nie podważając tej opinii, Trybunał zwraca uwagę na:

- a) fakt, że wiarygodność założeń przyjętych do celów oszacowania rezerwy na poczet faktur, które zostaną dopiero otrzymane, nie została wykazana przez Komisję;
- b) zawyżenie kwoty gwarancji ujawnionej w notach do sprawozdania finansowego.

⁽¹³⁾ Zgodnie z przepisami art. 96 ust. 1, art. 100, 101 i 125 ust. 2 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR; w praktyce dotyczy to bilansów i związanych z nimi sprawozdań przygotowywanych przez księgowego, a także sprawozdań zarządczych, w tym zestawień przygotowanych przez głównego urzędnika zatwierdzającego w porozumieniu z księgowym. Te sprawozdania finansowe są przedstawiane osobno dla każdego z czterech EFR oraz w ogólnej wersji skonsolidowanej. Sprawozdania finansowe oraz informacje dostarczone przez EBI nie są uwzględnione w niniejszym poświadczeniu wiarygodności (patrz: przypis 14).

⁽¹⁴⁾ Zgodnie z art. 103 ust. 3 rozporządzenia finansowego, o którym mowa powyżej, oraz art. 1 tegoż rozporządzenia, oznacza to, że niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje części środków dziewiątego EFR, którą zarządza i za którą odpowiedzialny jest EBI.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u ich podstaw

III. W świetle wyników kontroli, z zastrzeżeniem kwestii opisanej w pkt IV, Trybunał uważa, że transakcje leżące u podstaw dochodów, przydzielonych środków, zobowiązań i płatności w roku budżetowym są jako całość legalne i prawidłowe.

IV. Kontrola Trybunału wykazała istotny poziom błędów mających wpływ na transakcje leżące u podstaw rozliczeń, zatwierdzone przez przedstawicielstwa.

V. Odnośnie do wsparcia budżetowego i nie wnosząc dalszych zastrzeżeń do powyższej opinii, Trybunał stwierdził w wyniku kontroli, że decyzje Komisji o wypłacie środków nie wykazują w sposób wystarczająco formalny i ustrukturyzowany, że zachowana jest zgodność z postanowieniami umowy z Kotonu.

VI. Pomimo osiągnięcia przez Komisję postępu w zakresie systemów nadzoru i kontroli, kontrola Trybunału wykazała, że aby zapewnić wydajniejsze i skuteczniejsze realizowanie działań nadzorczych i kontrolnych, należy usprawnić niektóre systemy oraz opracować ogólną strategię kontroli. Trybunał odnotowuje, że Komisja podejmuje wysiłki w celu rozwiązania wielu kwestii poruszonych w niniejszym sprawozdaniu, jak również z zadowoleniem przyjmuje pozytywne ustosunkowanie się przez Komisję do jego zaleceń.

Dnia 27 września 2007 r.

Hubert WEBER
Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luksemburg

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Informacje potwierdzające poświadczenie wiarygodności

Zakres i charakter kontroli

12. Celem badania wiarygodności rozliczeń EFR jest uzyskanie dowodów, które pozwoliłyby na określenie, w jakim stopniu dochody, wydatki, aktywa i pasywa zostały właściwie zarejestrowane, a roczne sprawozdanie finansowe rzetelnie oddaje sytuację finansową na koniec roku. Uwagi dotyczące wiarygodności rozliczeń, przedstawione w pkt II poświadczenia wiarygodności, są oparte na kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego⁽¹⁵⁾ i skonsolidowanego sprawozdania z realizacji finansowej szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego EFR⁽¹⁶⁾. Kontrola objęła odpowiednio dobrane procedury kontroli mające na celu zbadanie — na podstawie testów — dowodów w zakresie kwot i informacji. Kontrola obejmowała ocenę stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez kierownictwo oraz ogólnej prezentacji skonsolidowanych sprawozdań.

13. Uwagi dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń przedstawione w pkt III–V poświadczenia wiarygodności są oparte na:

- a) ocenie systemów nadzoru i kontroli w centrali EuropeAid i w pięciu przedstawicielstwach (Kamerun, Gabon, Jamajka, Mozambik i Sierra Leone) obejmujących osiem krajów;
- b) zbadaniu w każdym z odwiedzonych przedstawicielstw statystycznie dobranej próby transakcji obejmujących wszystkie obszary z wyjątkiem wsparcia budżetowego. Ogółem skontrolowano 78 płatności i 18 indywidualnych zobowiązań prawnych. Proces ten obejmował kontrole na miejscu 21 projektów, z którymi było związanych 57 transakcji;
- c) zbadaniu wsparcia budżetowego wypłacanego dwóm z odwiedzonych krajów (Mozambik i Sierra Leone);
- d) zbadaniu 12 płatności i dwóch indywidualnych zobowiązań prawnych zatwierdzonych przez centralę EuropeAid;
- e) zbadaniu 40 transakcji sprawdzonych już *ex post* przez centralę EuropeAid;

⁽¹⁵⁾ Patrz: art. 100 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR: sprawozdania finansowe obejmują bilans, wynik ekonomiczny, tabelę przepływu środków oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz EFR.

⁽¹⁶⁾ Patrz: art. 101 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR: sprawozdania z realizacji finansowej obejmują tabele przedstawiające środki, zobowiązania i płatności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- f) zbadaniu rocznego sprawozdania z działalności oraz oświadczenia Dyrektora Generalnego EuropeAid i procesu sporządzania tych dokumentów.

Wiarygodność rozliczeń

14. Drugi już rok z rzędu Komisja musiała przygotować sprawozdania finansowe EFR, stosując zasady rachunkowości memoriałowej.

15. Stosowanie w przypadku EFR systemu księgowego używanego już przez Komisję do rozliczania wydatków budżetowych zostało przełożone z początku 2007 r. na początek 2008 r., tak aby system księgowy EuropeAid był kompatybilny z ABAC — ogólnym systemem księgowym Komisji. Opóźnienie to uwzględnia także trudności techniczne, jak również organizacyjne, związane z wprowadzeniem nowego systemu we wszystkich przedstawicielstwach w krajach AKP. Obecnie używany system księgowy nie posiada wszystkich cech koniecznych do skutecznego i wydajnego przekazywania informacji ekonomicznych zgodnie z zasadą memoriału. W związku z tym roczne korekty danych księgowych w rachunkowości memoriałowej muszą być wprowadzane ręcznie, co osłabia skuteczność kontroli księgowych. Ponadto wpływ finansowy różnic kursowych nie może zostać określony osobno przez system księgowy; nie można go też ustalić, dokonując ręcznej ekstrakcji danych ⁽¹⁷⁾.

16. W swoim sprawozdaniu z działalności Dyrektor Generalny ds. Budżetu wysunął zastrzeżenie dotyczące niedostępności nowego systemu księgowego, gdyż fakt ten utrudnia kontrole i może prowadzić w efekcie do niedociągnięć w prezentacji sprawozdania finansowego EFR. Chociaż nowy system księgowy wciąż nie został wdrożony, a sprawozdanie finansowe musi być sporządzane z zastosowaniem ręcznych korekt, Dyrektor Generalny ds. Budżetu w sprawozdaniu z działalności za 2006 r. wycofał swoje zastrzeżenie.

17. Sprawozdanie finansowe zawiera rezerwę na koszty poniesione w okresie sprawozdawczym, a na które do końca roku nie otrzymano faktur. Rezerwa ta jest szacowana statystycznie na podstawie szeregu założeń i wynosi 1 924 mln euro, co odpowiada 92 % wszystkich zobowiązań. Stopień wiarygodności założeń wykorzystanych do oszacowania nie został przez Komisję przedstawiony.

15. Ograniczenia związane z systemem (OLAS) powinny zostać przezwyciężone wraz z wprowadzeniem, począwszy od 2008 r., systemu ABAC-FED.

Korekty wprowadzane zgodnie z zasadą memoriałową w danych księgowych opracowanych zgodnie z zasadą kasową dokonywane są ręcznie z wykorzystaniem skonsolidowanych danych finansowych uzyskanych w ramach obecnie obowiązującego systemu rachunkowości, w związku z czym przy ich wprowadzaniu obowiązują te same mechanizmy kontrolne co w przypadku danych opracowywanych zgodnie z zasadą kasową.

Nowy system ABAC umożliwi ustalenie wpływu finansowego wahań kursu wymiany walut.

Komisja uznaje, że wartość szeregu umów zawartych w miejscowej walucie jest mało znacząca w stosunku do łącznej wartości podpisanych umów. W związku z tym potencjalne wahania tego kursu wymiany nie mają istotnego znaczenia dla całości rozliczeń.

16. Zastrzeżenie zgłoszone po raz pierwszy w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2004 r. zostało podtrzymane w sprawozdaniu za rok 2005 ze względu na wątpliwości dotyczące możliwości uzyskania w miejscowych systemach informatycznych (OLAS) pierwszego zestawu sprawozdań finansowych w pełni zgodnych z zasadą memoriałową. Ponadto w okresie przeznaczonym na zamknięcie działań pod koniec 2005 r. wprowadzono dodatkowe mechanizmy kontroli jakości danych, w związku z czym Trybunał Obrachunkowy wydał poświadczenie wiarygodności w odniesieniu do sprawozdań finansowych z tego roku.

17. Metoda statystyczna wykorzystana do obliczenia tej rezerwy opiera się na założeniu, że obciążenia związane z ogółem realizowanych umów w kolejnych latach pozostaną na podobnym poziomie. Słuszność założenia przyjętego przez Komisję potwierdza stały poziom realizacji umów w poszczególnych latach (83 %). Zostanie ono również zweryfikowane w perspektywie średnioterminowej. Poza tym, przyjęta metoda została dopracowana i udoskonalona zgodnie z zaleceniami grupy międzynarodowych kontrolerów finansowych.

⁽¹⁷⁾ Informacja ta wymagana jest przez MSRSP 4 — Efekty różnic kursowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

18. Błędy kodowania ⁽¹⁸⁾ mają ujemny wpływ na dokładność niektórych danych wykorzystywanych do sporządzania rocznego sprawozdania finansowego, w szczególności w odniesieniu do gwarancji. Kwota gwarancji ujawniona w nocie 1.12 do sprawozdania finansowego wynosi na koniec 2006 r. 723 mln euro. Jednakże kontrola Trybunału ujawniła, że niektóre istniejące gwarancje bankowe nie zostały zarejestrowane oraz że niektóre zarejestrowane gwarancje już wygasły lub zostały zwolnione. Szacowanym efektem netto tych błędów jest zawyżenie kwoty gwarancji o 5,8 %. Trybunał odnotowuje znaczne starania Komisji zmierzające do poprawy rejestrowania gwarancji.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Bezpośrednie badanie transakcji

Zobowiązania

19. Umowa z Kotonu ⁽¹⁹⁾ wymaga, aby umowy finansowania między Komisją a danym krajem lub krajami AKP były sporządzane w ciągu 60 dni od podjęcia decyzji przez Komisję. Kontrola Trybunału ujawniła, że znaczna liczba umów finansowania nie została podpisana w takim terminie przez kraje będące odbiorcami pomocy.

20. W odniesieniu do indywidualnych zobowiązań prawnych stwierdzono błędy dotyczące przestrzegania przez organizację ONZ zasad przetargowych w zakresie reklamy i sporządzania dokumentacji oraz dotyczące wymaganych przepisami gwarancji bankowych, ustanawianych na potrzeby umów (4 błędy występujące w 4 z 78 sprawdzonych transakcji).

Płatności na rzecz projektów

21. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola płatności zatwierdzonych przez centralę EuropeAid nie wykazała błędów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

18. W trakcie 2006 r. Komisja poczyniła znaczne wysiłki na rzecz poprawy jakości informacji wprowadzanych do systemu rachunkowości. W toku prac związanych z corocznym zamknięciem rozliczeń przeprowadzono dodatkowe weryfikacje w celu opracowania rocznych sprawozdań. W związku z powyższym wpływ tych błędów na treść rocznego sprawozdania pozostaje bardzo ograniczony, dlatego nie jest uznawany za istotny.

19. Komisja i kraje-beneficjenci nie naruszyli zasady 60 dni przewidzianej w umowie z Kotonu, ponieważ odnosi się ona do sporządzenia umów finansowych, a nie do ich podpisania. Termin na podpisanie umów finansowych upływa w dniu 31 grudnia roku N + 1 (art. 54 ust. 2 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 9. EFR). Niezależnie od tego, Komisja w swej sumienności praktycznie we wszystkich przypadkach nie tylko sporządza, lecz także podpisuje umowy finansowe w terminie 60 dni od przyjęcia decyzji w ich sprawie.

20. 3 przypadki dotyczyły przedłużenia gwarancji w zakresie umów będących na końcowym etapie realizacji, stąd nie wiązały się z żadnym ryzykiem.

Jeżeli chodzi o czwarty przypadek, stosunki między Komisją i Organizacją Narodów Zjednoczonych zostały uregulowane umową ramową (FA-FA), zawierającą szczegółowe postanowienia proceduralne.

⁽¹⁸⁾ Np. rodzaj umowy, okres objęty umową, płatności, które zostały nieprawidłowo zaksięgowane jako zaliczki, informacje dotyczące gwarancji.

⁽¹⁹⁾ Artykuł 17 ust. 2 załącznika 4.

UWAGI TRYBUNAŁU

22. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola płatności zatwierdzonych przez przedstawicielstwa ujawniła istotny poziom błędów (12 błędów występujących w 10 z 78 sprawdzonych transakcji) mający wpływ na kwotę skontrolowanych transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Błędy te dotyczyły głównie:

- kwalifikowalności wydatków — błędy takie, jak płatności dokonywane poza dozwolonym okresem, płatności VAT oraz stosowanie niewłaściwych procedur udzielenia zamówień (3 błędy występujące w 3 z 78 sprawdzonych transakcji),
- wypłacania niepoprawnych kwot, głównie w wyniku błędów obliczeniowych, jednak w niektórych przypadkach płacono za ilości zadeklarowane, które nie odpowiadały stanowi faktycznemu (6 błędów występujących w 6 z 78 sprawdzonych transakcji),
- kosztów nieopartych wymaganą dokumentacją (3 błędy występujące w 3 z 78 sprawdzonych transakcji).

23. Większość błędów wynika z niewłaściwych kontroli prowadzonych przez osoby nadzorujące lub kontrolerów (patrz: pkt 32 i 36). Pozostałe wskazują na uchybienia w niektórych kontrolach przeprowadzonych przez przedstawicielstwa przed zatwierdzeniem płatności (patrz: pkt 34). Niektóre błędy w płatnościach zaliczkowych zostaną przypuszczalnie skorygowane w trakcie kolejnych lub końcowych płatności. Pomimo wspomnianych niedociągnięć zaplanowane kontrole mogły doprowadzić do wykrycia i skorygowania niektórych innych błędów. Niezależnie od możliwych przyszłych korekt nadal pozostają znaczne błędy resztowe.

24. Kontrola Trybunału ujawniła także inne powtarzające się błędy, które mogą mieć wpływ na kwotę transakcji leżących u podstaw rozliczeń, głównie dotyczące zgodności z przepisami w zakresie kontroli zewnętrznych i dokumentacji poświadczającej (6 błędów występujących w 6 z 78 sprawdzonych transakcji). Stwierdzono również błędy, które nie mają wpływu na kwotę transakcji leżących u podstaw rozliczeń, takie jak przedwczesne wprowadzanie zmian do umów oraz brak zauważalności wsparcia finansowego EFR (12 błędów występujących w 12 z 78 sprawdzonych transakcji).

Wsparcie budżetowe

25. Umowa z Kotonu stanowi, że wsparcie budżetowe może być udzielane jedynie w przypadkach, gdy zarządzanie wydatkami publicznymi jest odpowiednio przejrzyste, rozliczalne i skuteczne⁽²⁰⁾. Komisja interpretuje ten warunek dynamicznie⁽²¹⁾. W jej opinii uchybienia mające wpływ na zarządzanie

ODPOWIEDZI KOMISJI

22. Większość błędów wykrytych przez Trybunał dotyczy płatności zrealizowanych przez Komisję zgodnie z postanowieniami umownymi i regulacjami albo na podstawie sprawozdania z kontroli lub rozliczenia sporządzonego przez podmiot odpowiedzialny za nadzorowanie danego projektu, zgodnie z przepisami rozporządzenia ogólnego. Poza tym sprawozdania z kontroli potwierdzają legalność i prawidłowość wydatków na przedmiotowe projekty/umowy poddane analizie.

Jedna z transakcji została uznana przez Trybunał za błąd ze względu na fakt, że brakowało sprawozdania z kontroli pozwalającego na rozliczenie zaliczki. Sprawozdanie to nie było jednak, w ścisłym tego słowa znaczeniu, warunkiem rozliczenia zaliczki. Pozostałe błędy to pomyłki w obliczeniach o niewielkim znaczeniu.

23. Większość tych przypadków dotyczy płatności dokonanych na podstawie sprawozdań z kontroli oraz rozliczeń przedstawionych przez podmiot odpowiedzialny za nadzorowanie danego projektu, które mogą zostać później skorygowane na etapie płatności końcowych.

Pozostałe błędy są zdaniem Komisji mało istotne.

24. Komisja podejmuje wysiłki na rzecz skutecznego wdrażania pomocy rozwojowej, dbając o przestrzeganie wymogów formalnych i uwzględniając lokalne uwarunkowania.

⁽²⁰⁾ Artykuł 61 ust. 2 lit. a).

⁽²¹⁾ Patrz: 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

finansami publicznymi w momencie podejmowania decyzji o finansowaniu nie są przeszkodą do uruchomienia programu wsparcia budżetowego, pod warunkiem że istnieje wola przeprowadzenia reform i że reformy te są uważane za zadowalające.

26. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał w Sierra Leone wykazała, że Komisja nie jest w stanie udowodnić, że przestrzeżenie wyżej wymienionych postanowień umowy z Kotonu, w szczególności mając na uwadze jej „dynamiczną interpretację”. Przy podejmowaniu decyzji o wypłacie środków Komisja ma tendencję do opierania się na wskaźnikach, które są ustanawiane w oparciu o przewidywania dotyczące przyszłych postępów. Dokładność tych przewidywań budzi wątpliwości. Ponadto wskaźniki mające mierzyć postępy w zarządzaniu finansami publicznymi nie zawsze pozwalają na uwidocznienie jasnych dowodów odnotowanych postępów; niektóre informacje wykorzystywane do monitorowania postępu w realizacji wspólnego planu działania były zbyt optymistyczne, a dane, na których się opierało, nie zostały sprawdzone z należytą starannością, do czego dochodzi fakt niesporządzenia publicznych sprawozdań finansowych. W czasie kontroli Trybunału⁽²²⁾ ostatnio publikowane przez władze centralne rozliczenia odnosiły się do roku budżetowego 2001. Nie można wykazać przejrzystości i rozliczalności, jeżeli rozliczenia roczne nie są sporządzane terminowo, gdyż rozliczenia te stanowią istotny wkład w zarządzanie wydatkami publicznymi. Przestrzeganie umowy z Kotonu nie jest więc zapewnione.

27. Kontrola Trybunału przeprowadzona w Mozambiku dostarczyła dowodów, że prowadzony przez przedstawicielstwo monitoring wdrożenia reformy zarządzania wydatkami publicznymi jest na właściwym poziomie. Umowa finansowa dość jasno uwidacznia związek między przedstawionymi uchybieniami w zakresie zarządzania finansami publicznymi, wdrożonymi lub zaplanowanymi środkami oraz warunkami wypłaty środków wsparcia finansowego EFR. Jednakże nie wykazuje ona w sposób wystarczająco formalny i ustrukturyzowany, że kraj będący odbiorcą pomocy posiada odpowiedni długoterminowy program reform pozwalający wyeliminować wszystkie poważne uchybienia w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Wykorzystywane wskaźniki wykonania nie pozwalają na kompleksową

26. Jednym z koniecznych elementów solidnego systemu zarządzania finansami publicznymi są rozliczenia przedstawiane przez administrację rządową. Decyzja o wydatkowaniu określonej transzy środków przyjmowana jest w oparciu o wyniki kompleksowego monitoringu obejmującego ocenę uzyskiwanych rezultatów (tzn. kontroli w świetle ogólnych warunków umowy finansowej na podstawie sprawozdań administracji rządowej oraz innych organów publicznych) oraz zróżnicowanych metod badania ogólnego systemu zarządzania finansami publicznymi⁽¹⁾. Każdego roku rządy przedkładają darczyńcom sprawozdanie z postępów we wdrażaniu reform w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi. Komisja wykorzystuje także wszelkie inne informacje pozwalające jej ocenić najnowsze, istotne postępy reform w powyższej dziedzinie przed podjęciem decyzji o przekazaniu środków.

Decyzja o wydatkowaniu ustalonej transzy została oparta na: (i) informacjach o sporządzeniu przez administrację rządową rozliczeń, które w owym czasie wydawały się odpowiadać rzeczywistości; (ii) ocenie postępów w realizacji pozostałej części programu reform.

Rozmowy i działania następcze ze strony donatorów należących do grupy udzielającej wielostronnego wsparcia budżetowego w zakresie opracowywania rozliczeń administracji rządowej przyniosły pewne rezultaty. Do czerwca 2007 r. nadrobiono zaległości w zakresie przedkładania ostatecznych rozliczeń rządowych.

Biorąc pod uwagę osiągnięcia w udoskonaleniu systemu zarządzania finansami publicznymi Sierra Leone oraz kompleksową analizę przeprowadzoną przez przedstawicielstwo, Komisja jest zdania, że dokonała dostatecznie skrupulatnej oceny dostępnych danych, a jej działania odbywały się ze pełnym poszanowaniem właściwych postanowień umowy z Kotonu.

27. Kryteria w zakresie zarządzania finansami publicznymi użyte przez partnerów rozwojowych, w tym przez WE, w kontekście wsparcia budżetowego służącego ograniczeniu zjawiska ubóstwa mają przede wszystkim umożliwić monitorowanie kierunku i zakresu zmian reformy zarządzania finansami publicznymi, dlatego większość z nich dotyczy przebiegu tego procesu.

Zdaniem Komisji umowa finansowa zawierała dostatecznie szczegółowy opis programu reform mającego zaradzić niedociągnięciom w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi, przynajmniej ona jednak równocześnie, że powszechne wykorzystanie instrumentu oceny PEFA pozwoli na bardziej formalną i lepiej zorganizowaną ocenę tej dziedziny.

⁽²²⁾ Listopad 2006 r.

⁽¹⁾ Ocena PEFA, przeglądy wydatków publicznych, ocena rozliczalności finansowej danego państwa itd.

UWAGI TRYBUNAŁU

ocenę skuteczności reform systemu zarządzania finansami publicznymi. Ponadto nie poświęcono wystarczająco dużo uwagi działaniom antykorupcyjnym. Stosunki i dialog między donatorami, w tym Komisją i najwyższym organem kontroli, uległy ostatnio poprawie. Kontakty z Parlamentem, choć pożądane, nie rozwinęły się do tego stopnia.

Sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego EuropeAid

28. Sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego EuropeAid przedstawia osiągnięcia polityki, skuteczność zarządzania w poszczególnych jednostkach oraz główne wyniki kontroli. Przedstawia ono także działania Komisji podjęte w związku z zaleceniami Trybunału Obrachunkowego, Służby Audytu Wewnętrznej oraz działu audytu wewnętrznego EuropeAid.

29. Dyrektor Generalny EuropeAid oświadczył, że uzyskał wystarczającą pewność, że wdrożone procedury kontroli dają niezbędną gwarancję legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Kontrola Trybunału wykazała jednak, że należy obniżyć poziom błędów poprzez poprawę systemów nadzoru i kontroli.

*Systemy nadzoru i kontroli***Ogólna strategia kontroli**

30. Aby zapewnić legalność i prawidłowość transakcji, liczne działania kontrolne są prowadzone przez wiele jednostek. Beneficjenci, osoby nadzorujące, kraje AKP, przedstawicielstwa oraz centrala EuropeAid przeprowadzają kontrolę transakcji przed ich zatwierdzeniem. Następnie centrala EuropeAid oraz dział audytu wewnętrznego prowadzi monitoring i weryfikację. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał⁽²³⁾, EuropeAid nie opracowała dotąd ogólnej strategii kontroli, która zapewniłaby skuteczną i wydajną realizację tych różnych działań kontrolnych. Zamiarem EuropeAid jest określenie takiej strategii kontroli w 2007 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Na późniejszym etapie, jeżeli chodzi o uwzględnienie kwestii związanych z korupcją, ramy oceny wyników zastosowane przez wszystkich 19 zaangażowanych donatorów obejmowały 3 kryteria dotyczące tego problemu. Dodatkowo kwestie związane z korupcją należy rozpatrywać w dużo szerszym kontekście i nie dotyczą one wyłącznie wsparcia budżetowego, ale mają znaczenie w przypadku wszystkich rodzajów pomocy rozwojowej, przykładowo WE zajmuje się bardziej szczegółowo kwestią korupcji także w ramach swojego programu rozwojowego poświęconego problemom wymiaru sprawiedliwości.

29. Obowiązujący system kontroli i nadzoru umożliwił dyrektorowi generalnemu stwierdzenie, że uzyskał dostateczną pewność co do legalności i prawidłowości transakcji przeprowadzonych przez biuro EuropeAid w 2006 r.

Komisja w pełni podziela pogląd, że istnieje tutaj pole do ulepszeń.

30. Służby Komisji są w pełni świadome potrzeby posiadania i stosowania ekonomicznej strategii kontrolnej. Zastosowana strategia kontroli łączy zatem kontrolę finansową, ocenę, monitoring i nadzór.

Zgodnie z opinią Trybunału nr 2/2004 i w myśl przedstawionych tam zasad, w lipcu 2005 r. przeprowadzono ocenę rozbieżności, po której Komisja przyjęła, w styczniu 2006 r., ambitny „Plan działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej”.

⁽²³⁾ Patrz: opinia nr 2/2004 Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich w sprawie modelu „jednolitej kontroli” (oraz projekt wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej) (Dz.U. C 107 z 30.4.2004) oraz sprawozdanie roczne z działań finansowanych z szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego EFR za rok budżetowy 2005 (Dz.U. C 263 z 31.10.2006, str. 224, pkt 40).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Beneficjenci

31. Małe podmioty, które zarządzają prognozami programów⁽²⁴⁾, oraz beneficjenci umów dotacji dysponują prostymi systemami kontroli i nie zawsze mają odpowiedni system księgowy mający rejestrować wydatki na rzecz projektów.

31. W przewodniku praktycznym poświęconym prognozom programowym zobowiązano organizacje zarządzające programami do posiadania odpowiedniego systemu rachunkowości celem ewidencjonowania wydatków na projekt i podziału obowiązków między księgowego i urzędnika zatwierdzającego. Prowadzone są regularne szkolenia mające zwiększyć potencjał kadry zarządzającej.

Osoby nadzorujące

32. W przypadku znacznych zamówień na roboty dostawy lub usługi wyznacza się zewnętrzną osobę nadzorującą w celu kierowania realizacją zamówienia i/lub jego monitorowania. Kontrola Trybunału wykazała, że jakość kontroli prowadzonych przez osoby nadzorujące jest bardzo różna (patrz: pkt 23).

32. System nadzoru wprowadzony w ramach zamówień na roboty stanowi integralną część systemu kontroli i został określony w akcie ogólnym (decyzja 3/90). Komisja wprowadziła znaczące ulepszenia w tym systemie, w szczególności zachęcając do tego, by planowaniem robót i nadzorowaniem ich zajmowała się ta sama firma, która odpowiada za ich wykonanie. Rozliczenia przygotowane przez podmioty odpowiedzialne za nadzór są kontrolowane przez przedstawicielstwa. Co więcej, rozliczenia te nie zyskują charakteru definitywnie rozstrzygającego i mogą być przedmiotem korekty aż do przekazania kwoty końcowej.

Kraje AKP

33. Komisja czyni dalsze starania, aby wzmocnić jednostki podległe krajowemu urzędnikowi zatwierdzającemu, zapewniając pomoc techniczną, wyposażenie i szkolenia, tak aby umożliwić tym jednostkom skuteczną kontrolę wydatków EFR. Rezultaty tych działań są różne, głównie z powodu braku zaangażowania ze strony krajów AKP. Oznacza to, że wiele przedstawicielstw może jedynie w ograniczonym stopniu polegać na kontrolach przeprowadzonych przez jednostki podległe krajowemu urzędnikowi zatwierdzającemu, co zwiększa nakład pracy do wykonania.

33. W krajach AKP regularnie organizuje się szkolenia w celu zwiększenia potencjału administracji. W 2006 r. zorganizowano 21 szkoleń dotyczących procedur finansowych i procedury zamówień w ramach EFR.

Przedstawicielstwa

34. Zatwierdzenie każdej indywidualnej płatności odbywa się zgodnie z procedurą obejmującą wypełnienie listy kontrolnej i uzyskanie zgody pięciu osób. Część stwierdzonych przez Trybunał błędów powinna być wykryta i skorygowana na tym etapie (patrz: pkt 23), co wskazuje na słabą jakość niektórych przeprowadzonych kontroli. Sytuację pogarsza fakt niedostateczna obecność w terenie pracowników przedstawicielstw, mających monitorować pracę osób nadzorujących.

34. Jak zaznaczył Trybunał, Komisja ustanowiła obieg finansowy i wprowadziła obowiązek stosowania standardowej listy kontrolnej w przypadku każdej transakcji. Przyczyniło się to do lepszej harmonizacji i poprawy jakości działań weryfikacyjnych przeprowadzonych przez przedstawicielstwa przy zatwierdzaniu transakcji płatniczych.

Decentralizacja zarządzania pomocą powinna umożliwić przedstawicielstwom większą obecność w terenie.

⁽²⁴⁾ Publiczne lub półpubliczne agencje lub organy w danym kraju lub krajach lub osoba prawna odpowiedzialna za prowadzenie operacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

35. Kontrole wydatków, powierzane głównie prywatnym firmom audytorskim, są jednym z kluczowych elementów systemów nadzoru i kontroli Komisji. Są one z zasady prowadzone pod koniec okresu realizacji zobowiązania w celu rozliczenia wydatków i zamknięcia projektów. Ich celem nie jest ocena systemów ani przyczynianie się do zapobiegania błędom systemowym. Ponadto chociaż opracowany przez przedstawicielstwa początkowy roczny plan kontroli na 2006 r. zakładał 649 kontroli⁽²⁵⁾, liczba kontroli faktycznie zleconych przez przedstawicielstwa była znacznie niższa⁽²⁶⁾, częściowo z powodu ograniczonych możliwości zorganizowania przez przedstawicielstwa kontroli i podjęcia działań uzupełniających.

36. Kontrole podejmowane z inicjatywy przedstawicielstw nie są objęte ujednoczonym zakresem wymagań i obowiązków, który jasno określa cele kontroli i kryterium istotności. W efekcie jakość kontroli zewnętrznych jest zmienna, a formy opinii i informacji dodatkowych zawartych w sprawozdaniach z kontroli różnią się znacznie. Zmniejsza to wkład, który to potencjalnie bogate źródło pewności może wnieść do ogólnych ram kontroli.

Monitoring prowadzony przez centralę EuropeAid

37. Monitoring realizacji EFR przez centralę EuropeAid obejmuje szeroki zakres działań, w tym analizę ryzyka, przegląd sprawozdań z zarządzania, badanie wybranych sprawozdań z kontroli zewnętrznej oraz analizę informacji zarządczych uzyskanych z systemu księgowego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

35. Kontrole zewnętrzne stanowią jeden z elementów wewnętrznego systemu kontroli biura EuropeAid, należącego do zestawu mechanizmów kontrolnych w zakresie legalności i prawidłowości transakcji.

W razie potrzeby kontrole wszczynane są na wczesnym etapie realizacji projektu, aby zebrać informacje na temat funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli partnerów umownych.

Wśród podjętych środków pewien pozytywny wpływ na terminową realizację rocznego planu kontroli powinien mieć nowy zakres zadań i obowiązków oraz powiązane z nim wytyczne.

36. Elementy wymienione przez Trybunał należą już do zestawu standardowych technik i metodologii kontrolnych stosowanych przez firmy audytorskie prowadzące kontrolę transakcji związanych z pomocą zewnętrzną.

EuropeAid przyjęło ujednoczony zakres zadań i obowiązków jasno określający cele i kryteria istotności. Dojdzie również do lepszej harmonizacji formularzy opinii, co pozwoli jeszcze bardziej zoptymalizować wykorzystanie tego instrumentu kontroli.

⁽²⁵⁾ Dane odnoszą się do rocznego planu kontroli krajów AKP i obejmują kontrole zarówno wydatków w ramach EFR, jak i budżetu ogólnego.

⁽²⁶⁾ Brak scentralizowanego zarządzania danymi dotyczącymi kontroli zleconych przez przedstawicielstwa utrudnia dokładną ocenę zakresu tego zjawiska, chociaż przegląd 49 sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną otrzymanych od przedstawicielstw ujawnił, że tylko sześć przedstawicielstw poinformowało o pełnej realizacji ich rocznego planu kontroli. Co najmniej sześć przedstawicielstw nie przeprowadziło żadnych kontroli zawartych w ich rocznym planie kontroli na 2006 r., a wiele przedstawicielstw poinformowało o niskich wskaźnikach realizacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

38. Zarządzanie ryzykiem zostało włączone przez EuropeAid do procedury rocznego planu zarządzania, w celu zidentyfikowania ryzyka na etapie, gdzie można podjąć działania zapobiegawcze. Ustanowiono rejestr ryzyka, który obejmuje plan działania mający na celu zmniejszenie zidentyfikowanego ryzyka. Rejestr ten jest regularnie monitorowany i uaktualniany. Jednakże zarządzanie ryzykiem na poziomie przedstawicielstw jest często prowadzone w sposób formalny, co ogranicza jego wkład w analizę ryzyka dokonywaną przez EuropeAid. Jest to samoocena oparta na uprzednio zdefiniowanych obszarach ryzyka, która nie jest prowadzona we współpracy z personelem przedstawicielstwa ani też nie pociąga za sobą przyjęcia planu działania.

39. Ryzyko niekwalifikowalności wydatków projektowych uważa się za znaczące. Działanie przyjęte w celu zaradzenia temu ryzyku obejmuje głównie środki takie jak kontrole zewnętrzne, mające wykryć wydatki niekwalifikowalne. Działanie to nie uwzględnia środków mających na celu przede wszystkim zmniejszenie lub wyeliminowanie niekwalifikowalnych wydatków. Niemniej jednak Trybunał odnotowuje, że ten plan działania przewiduje formalizację ogólnej strategii kontroli EuropeAid.

40. Głównym narzędziem monitoringu przedstawicielstw są sprawozdania z zarządzania pomocą zewnętrzną, przygotowywane co sześć miesięcy przez przedstawicielstwa. Są one okresowym źródłem informacji dla centrali EuropeAid. Za ich pomocą przedstawicielstwa objęte decentralizacją przekazują najważniejsze informacje dotyczące organizacji wewnętrznej, realizacji projektów i kontroli zewnętrznych. Pomimo poprawy modeli sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną w 2006 r., kontrola Trybunału ujawniła, że praktyki przedstawicielstw w zakresie sprawozdawczości są niespójne, co powoduje dostarczanie ograniczonych informacji na temat wyników kontroli zewnętrznych i monitoringu tych wyników.

41. Jak już Trybunał zaznaczył w swoich dwóch poprzednich sprawozdaniach rocznych, brakuje scentralizowanej informacji zarządczej o zakresie i wynikach kontroli podejmowanych z inicjatywy przedstawicielstw. Oznacza to, że poziom pewności płynący z tych kontroli jest znacznie niższy niż ten, który można byłoby uzyskać, gdyby system informacji zarządczej funkcjonował sprawnie. Chociaż w celu monitorowania kontroli i analizy ich ustaleń opracowano skomputeryzowane narzędzie CRIS

ODPOWIEDZI KOMISJI

38. Delegacje przeprowadzają coroczną samoocenę zgodnie ze specjalną, zharmonizowaną metodologią, umożliwiającą im ustalenie istotnych rodzajów ryzyka oraz odpowiednich działań zaradczych w kontekście celów określonych w ich rocznych planach zarządzania, jak również konsolidację uzyskanych rezultatów na szczeblu centralnym. Każda dyrekcja odpowiedzialna za daną strefę geograficzną otrzymuje wyniki tej oceny.

W instrukcjach dotyczących przygotowania rocznego planu zarządzania EuropeAid na rok 2007 wyraźnie stwierdzono, że konieczne jest uwzględnienie wyników najnowszej oceny ryzyka przeprowadzonej w przedstawicielstwach (dołączonych do instrukcji).

Przedstawicielstwa będą zachęcane do zarządzania ryzykiem w sposób umożliwiający pełne zaangażowanie lokalnych partnerów.

39. Coroczna samoocena w zakresie ryzyka stanowi ocenę ryzyka podejmowaną na wysokim szczeblu, która uzupełnia inne, bardziej szczegółowe analizy ryzyka, przeprowadzane przykładowo przy opracowywaniu rocznego planu kontroli. Ocena ta koncentruje się na badaniu skali nadal występującego ryzyka, przy uwzględnieniu wyników kontroli i innych już obowiązujących mechanizmów służących ograniczeniu tego ryzyka.

Pod uwagę brane są przede wszystkim kwestie mające wpływ na ogólne zarządzanie pomocą zewnętrzną, w tym funkcjonowanie przedstawicielstw. EuropeAid dąży do sformalizowania ogólnej strategii kontrolnej przed końcem 2007 r.

40. Monitoring realizacji zdecentralizowanych kompetencji zarządczych przez przedstawicielstwa obejmuje szeroki wachlarz działań i instrumentów, w tym sprawozdania z zarządzania pomocą zewnętrzną, w których przedstawicielstwa informują służby centralę EuropeAid o realizacji rocznego planu kontroli. Przedstawicielstwa mają również obowiązki uwydatnienia elementów mających kluczową wagę dla legalności i prawidłowości transakcji, szczególnie jeśli dotyczą one kwestii o znaczeniu wykraczającym poza zakres pojedynczego projektu, będących przedmiotem ogólnego zainteresowania centrali. Powyższe sprawozdania nie pozwalają jednak na dokonanie kompletnej analizy wszystkich ustaleń zawartych w ogóle sprawozdań z kontroli otrzymanych w danym okresie sprawozdawczym.

41. EuropeAid opracowała odpowiednie narzędzia do prowadzenia kontroli, a równocześnie szereg mechanizmów przyczynia się do zapewnienia odpowiedniej jakości prowadzonej kontroli oraz do konsolidacji i wykorzystania systematycznych wyników kontroli.

Planowaniem kontroli i podejmowaniem działań następczych zajmują się właściwe służby zatwierdzające w centrali lub w przedstawicielstwach.

UWAGI TRYBUNAŁU

Audit, wciąż nie dostarcza ono oczekiwanych rezultatów, ponieważ nie jest w pełni operacyjne, a niezbędne dane nie są wprowadzane do systemu. Planuje się zmodyfikowanie narzędzia CRIS Audit, ale nie stanowi to w tej chwili priorytetu.

42. Pierwszy przegląd wybranych sprawozdań z kontroli rozpoczął się w 2006 r., ale próba ta nie jest reprezentatywna, a od przygotowania sprawozdań do przeglądu upłynęło dużo czasu. Kontrola jakości kontroli podejmowanych z inicjatywy przedstawicielstw nie jest jeszcze odpowiednia. Dlatego też wnioski zawarte w ewentualnym sprawozdaniu z tego przeglądu mogą być nieaktualne i raczej nie przyczynią się do identyfikacji istotniejszych kwestii.

Weryfikacja prowadzona przez centralę EuropeAid

43. Weryfikacje prowadzone przez centralę EuropeAid obejmują wizyty kontrolne mające na celu sprawdzenie funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej przedstawicielstw, kontroli *ex post* i kontroli zewnętrznych podejmowane z inicjatywy centrali EuropeAid.

44. W 2006 r. centrala EuropeAid zorganizowała dwie wizyty kontrolne w przedstawicielstwach obejmujące kontrolę ustanowienia i funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli. Wizyty te były dobrze przygotowane i zaowocowały praktycznymi zaleceniami zmierzającymi do poprawy systemów kontroli. EuropeAid w chwili obecnej opracowuje ujednoczoną metodykę takich wizyt kontrolnych. Chociaż Trybunał w swoim sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2005 ⁽²⁷⁾ zalecał zwiększenie liczby wizyt kontrolnych, przeprowadzono ich mniej niż w 2005 r. ⁽²⁸⁾ oraz znacznie mniej niż początkowo planowano ⁽²⁹⁾.

45. EuropeAid dokonało analizy niektórych aspektów swojego systemu kontroli *ex post* w zakresie transakcji. Zasięg kontroli został ograniczony, a zakres — nieznacznie rozszerzony. Aspekty związane z zobowiązaniami prawnymi, jak również szczegółowa dokumentacja poświadczająca wydatki wynikające z programów pracy pozostają jednak poza zakresem tego działania. Kontrole dotyczące 2006 r. zostały przeprowadzone terminowo i zarejestrowane z użyciem nowo wprowadzonego systemu, co stanowi znaczną poprawę w porównaniu z 2005 r. Jak wspomniano w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2005 ⁽²⁷⁾, kontrola *ex post* w zakresie transakcji może mieć jedynie

ODPOWIEDZI KOMISJI

W oparciu o zgromadzone doświadczenia EuropeAid zamierza wprowadzić dalsze udoskonalenia w funkcjonowaniu narzędzia CRIS-Audit, jako instrumentu uzupełniającego obecny system.

42. *Po realizacji projektu pilotażowego w roku 2006, system kontroli jakości kontroli zostanie udoskonalony w trakcie 2007 r. dzięki przyjęciu bardziej systematycznej strategii ich prowadzenia.*

44. *Komisja upewniła się o dobrym funkcjonowaniu przedstawicielstw i ich zdolności do zarządzania projektami w trybie zdecentralizowanym. Lata 2006/2007 należy uznać za okres przejściowy, w którym zrealizowano określone wizyty, a ich jakość została specjalnie podkreślona przez Trybunał. Obecnie, gdy proces decentralizacji osiągnął docelową fazę, określone zostaną nowe ogólne ramy takich wizyt.*

45. *Przy ustanawianiu systemu kontroli transakcji *ex post* i określaniu jego właściwości podstawę stanowią wyniki oceny nadal występującego ryzyka oraz związków z innymi elementami systemu kontroli. Następnie mechanizmy kontroli transakcji gwarantują dodatkową pewność oceny elementów poddanych takiej kontroli.*

Obejmuje ona płatności, odzyskane kwoty i rozliczenie transakcji zaliczkowych przeprowadzonych przez Komisję. Nie pomija się jednak przy tym także zobowiązań prawnych, ponieważ wszystkie rozpatrywane transakcje odbywają się w kontekście prawnym umowy podpisanej przez obie strony. Analiza każdej transakcji wiąże się z dokładnym sprawdzeniem obowiązujących postanowień umownych.

*Dokumentacja wymagana w przypadku poszczególnych rodzajów wybranych transakcji została precyzyjnie określona w podręczniku kontroli transakcji *ex post*.*

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 263 z 31.10.2006.

⁽²⁸⁾ W 2005 r. przeprowadzono 10 wizyt kontrolnych.

⁽²⁹⁾ Patrz: odpowiedź Komisji na pkt 42 lit. c) sprawozdania rocznego Trybunału dotyczącego działań finansowanych z szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego EFR (Dz.U. C 263 z 31.10.2006).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

niewielki udział w uzyskaniu ogólnej pewności co do systemów i procedur oraz co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Dokonany przez Trybunał przegląd wybranych transakcji sprawdzonych *ex post* wykazał również, że kontrole te w niektórych przypadkach nie były odpowiednio udokumentowane, a niektóre błędy nie zostały wykryte.

46. Kontrole podejmowane z inicjatywy centrali EuropeAid są poddawane rygorystycznej procedurze kontroli jakości, a wyniki sprawozdań są badane i kompilowane w celu dokonania poprawek metodologicznych i zidentyfikowania kwestii, które mogą być istotne nie tylko dla kontrolowanego projektu. Kontrole te ujawniły poziom błędów zbliżony z ustaleniami Trybunału. Z uwagi na brak dokumentacji analizy ryzyka, przeprowadzonej w celu doboru projektów do kontroli, EuropeAid nie jest jednak w stanie wykazać, iż do kontroli zostały wybrane wszystkie stosowne zagadnienia.

47. Obecny zakres wymagań i obowiązków w zakresie kontroli zewnętrznych podejmowanych z inicjatywy centrali EuropeAid nie uwzględnia kryterium istotności, nie dostarcza też wytycznych dotyczących doboru próby. Może to prowadzić do odmiennego traktowania podobnych błędów oraz do rozbieżności oczekiwań kontrolerów oraz osób korzystających z wyników ich prac. Zakres znacznej liczby kontroli zakończonych w 2006 r. był ograniczony. Nowe ujednolicone zakresy wymagań i obowiązków dla tych kontroli zostały niedawno przyjęte.

Audyt wewnętrzny

48. Głównym zadaniem działu audytu wewnętrznego EuropeAid jest ocena systemu kontroli wewnętrznej. Jednostka ta skutecznie wypełnia swoje zadanie. W 2006 r. dział audytu wewnętrznego zakończył kontrolę systemu zarządzania ryzykiem EuropeAid oraz zamówień na dostawy i usługi. Ponadto przeprowadzono monitoring audytu systemów kontroli w trzech przedstawicielstwach⁽³⁰⁾. Wnioski wyciągnięte przez dział audytu wewnętrznego są z zasady zbliżone z ustaleniami Trybunału.

46. Przy przyjęciu rocznego planu kontroli dyrekcja sporządza notatkę opisującą kryteria zastosowane przy wyborze przedmiotu kontroli, jak również wyniki przeprowadzonej analizy.

Nawet jeśli Komisja stara się lepiej dokumentować analizę ryzyka, wyniki kontroli zewnętrznych, w szczególności opartych na ocenie ryzyka, wskazują, że powyższe narzędzie kontrolne pozwala skutecznie wykrywać błędy oraz potwierdzają prawidłowość kryteriów oceny ryzyka przyjętych przy opracowywaniu rocznego planu kontroli.

47. Firmy audytorskie zatrudnione przez EuropeAid stosują międzynarodowe standardy kontroli. Nowy zakres zadań i obowiązków precyzyjnie określa kryterium istotności.

Przypadki ograniczenia zakresu kontroli ustalone przez Trybunał dotyczyły projektów, które były przedmiotem analizy ryzyka i stanowią często element poprzedniego rocznego planu kontroli. Jedną z możliwych konsekwencji poddania programu ocenie ryzyka jest to, że uzyskane wyniki mogą wskazywać na ograniczenie zakresu kontroli. Poza tym rolę podmiotu zarządzającego realizacją zadań przejmowała często centrala, do czasu pełnego wdrożenia funkcji kontrolnej na szczeblu przedstawicielstwa.

⁽³⁰⁾ Madagaskar, Republika Dominikańska i Kenia.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

49. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji zatwierdziła samocenę działu audytu wewnętrznego EuropeAid. Ogólny wniosek był pozytywny, chociaż poczyniono szereg zaleceń dotyczących kwalifikacji i szkolenia pracowników, zapewniania jakości, dokumentowania planowania i prac kontrolnych oraz roli działu we wspieraniu skutecznego programu etycznego.

50. Monitoring prowadzony przez Służbę Audytu Wewnętrznego w zakresie postępów poczynionych przez EuropeAid we wdrażaniu zaleceń będących wynikiem pogłębionej kontroli z 2003 r. wykazał, że większość zaleceń została wdrożona, a pozostała część była w trakcie realizacji.

51. Służba Audytu Wewnętrznego przeprowadziła również kontrolę wdrożenia przez EuropeAid i DG ECHO ramowej umowy finansowo-administracyjnej z ONZ. Płatności dokonane w 2006 r. na rzecz organizacji ONZ stanowią 4,8 % całości wydatków. Ogólny wniosek z kontroli jest taki, że konieczne jest dalsze skuteczne wdrażanie mechanizmów kontrolnych, zarówno na poziomie projektu, jak i organizacji ONZ; jednocześnie Trybunał uznaje, że osiągnięto postęp, a większość wskazanych kwestii została wzięta pod uwagę. Zgodnie z wynikami instytucjonalnego przeglądu organów ONZ, przeprowadzonego z inicjatywy EuropeAid i mającego na celu wydanie oceny, czy funkcjonujące polityki i procedury odpowiednio służyły tym organom, tak aby mogły one pełnić funkcję strażników zasobów EFR, ocena systemów kontroli wewnętrznej była ogólnie zadowalająca w trzech przypadkach na dziesięć. Odnośnie do innych organizacji konieczne było zbadanie niektórych aspektów o ograniczonym znaczeniu w późniejszym terminie, ponieważ nie wszystkie istotne informacje były dostępne w momencie przeprowadzania oceny. W chwili obecnej Komisja pracuje nad uzgodnieniem z ONZ zakresu wymagań i obowiązków dla prac weryfikacyjnych.

Wnioski i zalecenia

52. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola ujawniła istotny poziom błędów mających wpływ na kwotę zatwierdzonych przez przedstawicielstwa transakcji leżących u podstaw rozliczeń, które nie zostały wykryte przez systemy nadzoru i kontroli krajów AKP, przedstawicielstw i centrali EuropeAid. Niezależnie od możliwych przyszłych korekt nadal pozostają znaczne błędy reszto-we. Wskazuje to na konieczność dołożenia starań w zakresie poprawy opracowania i/lub wdrożenia niektórych z systemów. **Tabela 3** przedstawia ogólną ocenę Trybunału w zakresie systemów nadzoru i kontroli EuropeAid.

51. Po trzecim corocznym posiedzeniu grupy roboczej UN-WE ds. FAFA (zob. wnioski operacyjne z tego posiedzenia, kwiecień 2006 r.) EuropeAid sporządziło projekt zakresu zadań i obowiązków („wspólne wytyczne”). Zostały one najpierw przedłożone ONZ, we wrześniu 2006 r. Obecnie trwają negocjacje z ONZ dotyczące czterech kwestii wynikających z projektu wytycznych.

52. Komisja jest zdania, że ujawniony rodzaj błędów dotyczy przede wszystkim płatności zrealizowanych na podstawie sprawozdań z kontroli lub rozliczeń sporządzonych przez podmioty odpowiedzialne za nadzór zgodnie z postanowieniami umownymi i regulacjami. Natomiast pozostałe błędy są zdaniem Komisji mało istotne.

Zgodnie ze wskazaniem Trybunału, w szczególności w tabeli 3, Komisja udoskonaliła w tym roku sprawozdawczość przedstawicielstw, kontrole ex post, działania następcze w stosunku do kontroli oraz procedury związane z nakazem odzyskania środków.

Komisja zamierza wprowadzać dalsze ulepszenia, w szczególności dzięki kontynuowaniu harmonizacji metod prezentacji strategii kontrolnej.

Tabela 3 — Ocena systemów nadzoru i kontroli

System	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej											Ogólna ocena	
	Procedury i podręczniki	Analiza ryzyka i zarządzanie ryzykiem	Sprawozdawczość zarządcza	Kontrole realizowane przed zatwierdzeniem transakcji	Wizyty monitorujące		Kontrole ex post	Kontrole zewnętrzne					Audyty wewnętrzne
					Jakość	Liczba		Jakość	Liczba/realizacja planu kontroli	Monitoring ustaleń poszczególnych kontroli/ Skuteczne procedury odzyskiwania środków	Ogólny monitoring ze strony centrali w zakresie kontroli zleczanych przez przedstawicielstwa		
Centrala EuropeAid													
Przedstawicielstwa					N/D	N/D	N/D				N/D		

Legenda:



Poziom zadowalający

Poziom częściowo zadowalający

Poziom niezadowalający

N/D

Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

53. EuropeAid rozpoczęło działania w celu zaradzenia uchybieniom wskazanym przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2005. Przeanalizowano pewne aspekty systemu kontroli *ex post* w zakresie transakcji, poprawie uległo także wsparcie dla pracowników operacyjnych i finansowych w przedstawicielstwach i centrali. EuropeAid opracowało nowy zakres wymagań i obowiązków dla kontroli zewnętrznych, jednak centralny monitoring kontroli zewnętrznych podejmowanych z inicjatywy przedstawicielstw powinien zostać ulepszony. Ponadto liczba wizyt monitorujących jest wciąż ograniczona, a analiza ryzyka prowadzona przez EuropeAid nie angażuje w wystarczającym stopniu przedstawicielstw ani nie uwzględnia odpowiednio nieodłącznego ryzyka i ryzyka kontroli w odniesieniu do legalności i prawidłowości operacji.

54. Trybunał pochwała starania czynione przez EuropeAid w celu opracowania strategii kontroli zapewniającej skuteczną i wydajną realizację licznych działań związanych z nadzorem i kontrolą różnych zaangażowanych podmiotów. W tym kontekście należy rozważyć następujące zalecenia:

- a) należy ustanowić strategię kontroli, która powinna zacząć funkcjonować do końca 2007 r. Jak już wskazał Trybunał⁽³¹⁾, strategia ta powinna ustanowić jasne i spójne cele, zapewnić koordynację i określić rodzaj i intensywność kontroli. Niezbędne jest przy tym wyważenie kosztów różnych kontroli i wynikających z nich korzyści, z jednoczesnym uwzględnieniem dopuszczalnego ryzyka błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń. Strategia kontroli powinna obejmować dobrze ustrukturyzowaną i udokumentowaną analizę ryzyka, w którą byłyby oficjalnie włączone i w której w pełni uczestniczyłyby przedstawicielstwa;
- b) zarządzanie projektami finansowanymi w ramach programów pracy powinno zostać wzmocnione. Oznacza to zaangażowanie większej liczby pracowników przedstawicielstw do prac w terenie w celu wzmocnienia systemów księgowych oraz wsparcia działań szkoleniowych. Prowadzenie większej liczby kontroli na wczesnym etapie realizacji projektu również pomogłoby w monitorowaniu oraz, w odpowiednich przypadkach, w poprawieniu jakości systemów kontroli wdrażanych przez beneficjentów;
- c) kontrole dokonywane przez przedstawicielstwa przed zatwierdzeniem płatności powinny obejmować dokładniejsze badanie wniosków o płatność i bardziej koncentrować się na rzeczywistym istnieniu wydatków, ich kwalifikowalności i dokładności. Jakość prac wykonywanych przez osoby nadzorujące powinna być lepiej monitorowana;

54. Służby Komisji są w pełni świadome potrzeby posiadania i stosowania ekonomicznej strategii kontrolnej. Zastosowana strategia kontroli łączy zatem kontrolę finansową, ocenę, monitoring i nadzór.

- a) Komisja podziela stanowisko Trybunału. Komisja ustanowiła „Plan działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej” mający na celu optymalizację wspólnej, skoordynowanej strategii oraz narzędzi wykorzystywanych przez służby Komisji.
- b) Komisja będzie dążyła do dalszej poprawy jakości projektów zarządzanych w formie prognozy programów. W tym celu Komisja opracowała nowy przewodnik praktyczny, a w krajach AKP organizowane są regularnie specjalistyczne szkolenia. Kwestia harmonizacji aspektów rachunkowych zostanie zbadana z udziałem przedstawicielstw.
- c) Mechanizmy kontrolne stosowane przez przedstawicielstwa opierają się na przepisach rozporządzenia finansowego dotyczących zatwierdzenia wydatków, która to procedura oparta jest na dokumentacji potwierdzającej tytuł wierzyciela do należności wynikających z oświadczenia o faktycznie zrealizowanych dostawach lub robotach albo z innych dokumentów.

⁽³¹⁾ Patrz: opinia nr 2/2004.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja będzie kontynuować wysiłki na rzecz poprawy kontroli jakości prowadzonych przez przedstawicielstwa i krajowych urzędników zatwierdzających, przy uwzględnieniu kosztów i korzyści wynikających z kontroli uzupełniających.

- d) jakość kontroli dokonywanych przez kontrolerów zewnętrznych należy poprawić poprzez ujęcie w nowych zakresach wymagań i obowiązków jasnej definicji celu kontroli; prognozy istotności i doboru próby do kontroli; charakteru procedur kontroli, które należy realizować; wytycznych dotyczących traktowania błędów oraz sposobu przedstawienia wniosków. Takie ujednolicone zakresy wymagań i obowiązków powinny być również używane do wszystkich kontroli zewnętrznych podejmowanych z inicjatywy przedstawicielstw;
- e) centralny monitoring kontroli zewnętrznych organizowanych przez przedstawicielstwa powinien ulec poprawie, tak aby informacje o ich wynikach mogły być skutecznie przekazywane na wszystkie właściwe poziomy zarządzania. Wprowadzenie do końca 2007 r. systemu zarządzania, który będzie zawierał informacje dotyczące przebiegu kontroli i ułatwi dostęp do wyników kontroli, powinno wzmocnić ten proces.
- f) należy wzmocnić weryfikację przedstawicielstw prowadzoną przez centralę EuropeAid poprzez zwiększenie liczby wizyt kontrolnych.

- d) *Przyjęto nowy zakres zadań i obowiązków, w którym wprowadzono dalsze udoskonalenia w elementach działań kontrolnych wymienionych przez Trybunał.*
- e) *Centralny monitoring kontroli zewnętrznych zostanie poddany dalszym udoskonaleniom w trakcie 2007 r. EuropeAid ocenia obecnie potrzeby informacyjne, aby ustalić główne priorytety w zakresie stworzenia systemu informacyjnego. Najpilniejszym priorytetem musi jednak pozostać migracja do systemu ABAC-FED.*
- f) *Obecnie, gdy proces decentralizacji osiągnął docelową fazę, określone zostaną nowe ogólne ramy w zakresie wizytacji prowadzonych przez przedstawicielstwa.*

55. W odniesieniu do wsparcia budżetowego Trybunał zalecał wcześniej, aby Komisja w sposób bardziej formalny i ustrukturyzowany przedstawiła przesłanki, na podstawie których stwierdza ona, że kierunek obrany przez kraj beneficjent jest zadowalający, że przestrzegane są przepisy art. 61 ust. 2 umowy z Kotonu, z uwzględnieniem uchybień w zarządzaniu finansami publicznymi, ujawnionych podczas oceny początkowej⁽³²⁾. Wobec czynnego stosowania przez Komisję „dynamicznej interpretacji” w Sierra Leone zgodność z umową z Kotonu nie jest zapewniona. Dlatego też Trybunał podtrzymuje swoją poprzednią uwagę i zaleca, co następuje:

55.

- a) przestrzeganie umowy z Kotonu należy oceniać w kontekście spełnienia podstawowych wymogów, takich jak dostępność sprawozdań finansowych opublikowanych i skontrolowanych w odpowiednim terminie. Jasna, formalna prezentacja wyciągniętych wniosków wymagać będzie jasnego określenia parametrów „dynamicznej interpretacji”, co umożliwi ocenę adekwatności decyzji o wypłacie środków;

- a) *Komisja uznaje, że chodziło o powtórzenie uprzedniego zalecenia (sprawozdanie specjalne nr 2/2005, pkt 85) i ponownie stwierdza, że ogólnie zgadza się z jego treścią, podkreślając przy tym, że spodziewa się pozytywnego wpływu zrewidowanych wytycznych w zakresie ogólnego wsparcia budżetowego. Zwracając uwagę na fakt, że w perspektywie krótkoterminowej ryzyko, które może wiązać się z dynamiczną interpretacją przez Komisję art. 61 ust. 2 musi być zawsze oceniane w powiązaniu z wyznaczonym celem ostatecznym, Komisja pragnie podkreślić konieczność uwzględnienia szczególnych uwarunkowań niestabilnych państw.*

⁽³²⁾ Patrz: sprawozdanie specjalne nr 2/2005, pkt 85.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) aby przedstawić swoje wnioski w sposób ustrukturyzowany, Komisja powinna dopilnować, by dane wykorzystywane jako podstawa decyzji o wypłacie środków odnosiły się w większym stopniu do oceny zdarzeń, które już miały miejsce, niż do przewidywań przyszłych zdarzeń;
- c) stosowane wskaźniki powinny umożliwić jasne przedstawienie ewentualnego postępu w zarządzaniu finansami publicznymi. Można to osiągnąć dzięki zastosowaniu wskaźników, które mogą być mierzone w czasie i porównane między okresami, zamiast wskaźników, które odnoszą się do jednorazowego zdarzenia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) *Komisja zgadza się z tą uwagą.*
- c) *Komisja zgadza się z tą uwagą, podkreślając jednocześnie, że niektóre reformy można zaplanować i zrealizować stosunkowo szybko, podczas gdy inne wymagają wielu lat.*

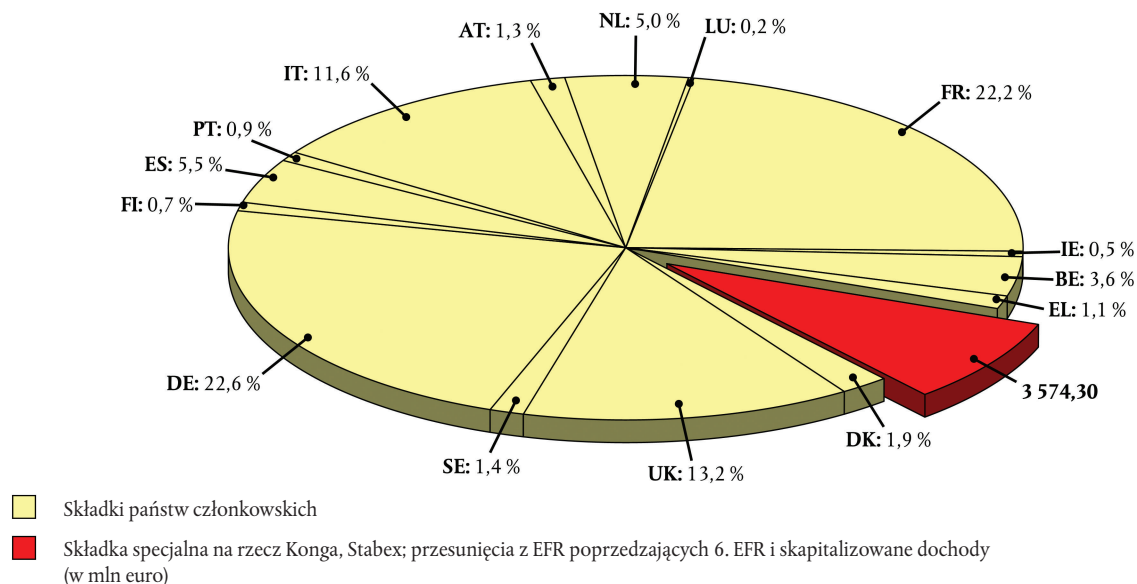
Tabela 4 — Działania podjęte w związku z kluczowymi uwagami ujętymi w poświadczeniu wiarygodności

	Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
1.	W swoim planie działania zmierzającym do ustanowienia zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej Komisja powinna opracować ogólną strategię kontroli. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 40)	Komisja nie osiągnęła jeszcze określonego przez siebie celu opracowania ogólnej strategii kontroli, która zapewniłaby skuteczną i wydajną realizację różnych działań kontrolnych. Zamiarem EuropeAid jest określenie takiej strategii kontroli w 2007 r.	Należy ustanowić strategię kontroli, która powinna zacząć funkcjonować do końca 2007 r.	Zob. odpowiedź Komisji na pkt 30.
2.	Kontrola finansowa sprawowana przez przedstawicielstwa powinna zostać wzmocniona w celu zapobiegania błędom oraz w celu ich wykrywania. Kontrole wydatków powinny skupić się w większym stopniu na rzeczywistym istnieniu dostarczonych dóbr i przeprowadzonych prac. Wymaga to wymaga bardziej intensywnego nadzoru projektów poprzez większą liczbę wizyt i kontroli na miejscu na wszystkich etapach projektu. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 41)	EuropeAid nie podjęło żadnych działań w tym zakresie. Liczba błędów ujawnionych w efekcie przeprowadzonej przez Trybunał kontroli indywidualnych płatności potwierdza uwagę, że kontrola finansowa sprawowana przez przedstawicielstwa powinna zostać wzmocniona.	Kontrolę dokonywane przez przedstawicielstwa przed zatwierdzeniem płatności powinny obejmować dokładniejsze badanie wniosków o płatność i bardziej koncentrować się na rzeczywistym istnieniu wydatków, ich kwalifikowalności i dokładności. Jakość prac wykonywanych przez osoby nadzorujące powinna być lepiej monitorowana.	W miarę możliwości prowadzone są kontrole na miejscu, nie mogą one jednak być prowadzone w sposób systematyczny ze względu na liczbę projektów i ograniczone zasoby. W związku z tym część tych kontroli powierzana jest podmiotom zewnętrznym. Komisja dąży do realizacji regularnych kontroli pracy podmiotów odpowiedzialnych za nadzór i uznaje, że wprowadzone systemy kontroli funkcjonują w sposób zadowalający.
3.	Skuteczność sprawozdawczości zarządczej realizowanej przez przedstawicielstwa w formie sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną mogłaby być lepsza, jednak informacje zwrotne stanowiące pomoc i zawierające instrukcje dla przedstawicielstw nie zawsze są przekazywane w terminie. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 31)	Centrala EuropeAid poprawiła swoją odpowiedź na sprawozdania z zarządzania pomocą zewnętrzną, dostarczając bardziej szczegółowych i terminowych informacji zwrotnych.	Podjęto zadowalające działania.	
4.	Liczba wizyt kontrolnych w przedstawicielstwach przeprowadzonych w celu zbadania ustanowienia i funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli jest ograniczona. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 32 i 42)	Wizyty kontrolne są dobrze przygotowane i dostarczają praktycznych zaleceń co do poprawy systemów kontroli. Jednakże, choć na 2006 r. planowano większą liczbę kontroli, przeprowadzono ich mniej niż w 2005 r.	Należy wzmocnić weryfikację przedstawicielstw prowadzoną przez centralę EuropeAid poprzez zwiększenie liczby wizyt kontrolnych.	Komisja upewniła się o dobrym funkcjonowaniu przedstawicielstw i ich zdolności do zarządzania projektami w trybie zdecentralizowanym. Lata 2006/2007 należy uznać za okres przejściowy, w którym zrealizowano określone wizyty, a ich jakość została specjalnie podkreślona przez Trybunał. Obecnie, gdy proces decentralizacji osiągnął docelową fazę, określone zostaną nowe ogólne ramy takich wizyt.
5.	Ponieważ kontrole ex post mają ograniczony zakres, mogą one mieć jedynie niewielki udział w uzyskaniu ogólnej pewności co do systemu i procedur oraz co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Ponadto są one realizowane ze znacznym opóźnieniem. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 33 i 42)	EuropeAid nadrobiło zaległości i przeanalizowało niektóre aspekty swojego podejścia. Zasięg kontroli został ograniczony, a zakres badań nieznacznie rozszerzony. Zakres kontroli ex post w zakresie transakcji wciąż wyklucza jednak aspekty związane z zobowiązaniami prawnymi, jak również szczegółową dokumentację poświadczającą wydatki wynikające z programów pracy.	EuropeAid powinno rozważyć rozszerzenie zakresu kontroli ex post w zakresie transakcji o aspekty związane z zobowiązaniami prawnymi, jak również szczegółową dokumentację poświadczającą wydatki wynikające z programów pracy.	Szczególne właściwości mechanizmów kontroli transakcji ex post wynikają z tego, że jej przedmiotem jest ocena nadal występującego ryzyka oraz jej stosunku do innych składników systemu kontroli. Następce mechanizmy kontrolne transakcji gwarantują dodatkową pewność oceny elementów poddanych takiej kontroli (zob. także odpowiedź Komisji na pkt 45).
6.	Centralny monitoring realizacji kontroli i działań podejmowanych w związku z ustaleniami kontroli podejmowanych z inicjatywy przedstawicielstw i centrali EuropeAid wciąż wymaga poprawy. (Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 37)	Nie dokonano żadnych zmian w skomputeryzowanym narzędziu CRIS Audit. Wciąż brakuje scentralizowanej informacji zarządczej odnoszącej się do zasięgu i wyników kontroli podejmowanych z inicjatywy przedstawicielstw.	Centralny monitoring kontroli zewnętrznych organizowanych przez przedstawicielstwa powinien ulec poprawie, tak aby informacje o wynikach mogły być skutecznie przekazywane na wszystkie właściwe poziomy zarządzania. Wprowadzenie do końca 2007 r. systemu zarządzania, który będzie zawierał informacje dotyczące przebiegu kontroli i ułatwił dostęp do wyników kontroli, powinno wzmocnić ten proces.	Obecny system planowania i scentralizowanego monitorowania kontroli zewnętrznych dostarcza informacji niezbędnych do realizacji strategii analizy ryzyka i kontroli EuropeAid. W oparciu o zgromadzone doświadczenia EuropeAid zamierza wprowadzić dalsze udoskonalenia w funkcjonowaniu narzędzia CRIS-Audit, jako instrumentu uzupełniającego obecny system. Komisja tymczasem wprowadziła nowy, bardziej szczegółowy formularz sprawozdania z realizacji rocznego planu kontroli na rok 2007.

Wykresy przedstawiające skonsolidowany szósty, siódmy, ósmy i dziewiąty EFR na dzień 31 grudnia 2006 r.

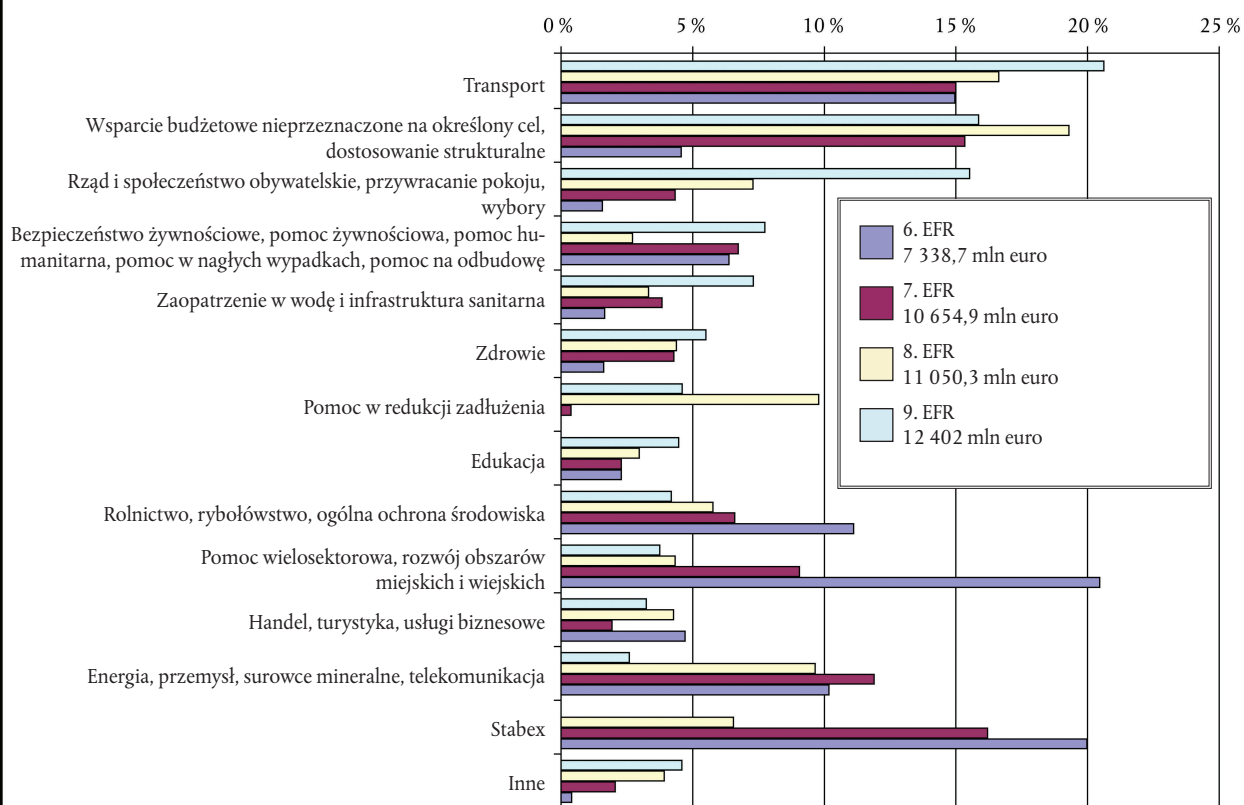
Wykres I: Zasoby łącznie

Ogółem = 44 608,5 mln euro ⁽¹⁾



Wykres II: Decyzje łącznie

Ogółem = 41 445,9 mln euro ⁽¹⁾



Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych z systemu księgowego.

⁽¹⁾ Różnica między zasobami łącznie (44 608,5 mln euro) a decyzjami łącznie (41 445,9 mln euro) stanowi saldo środków do przydzielenia (3 162,6 mln euro).