

Dziennik Urzędowy C 303

Unii Europejskiej



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 53

9 listopada 2010

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

IV *Informacje*

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Trybunał Obrachunkowy

2010/C 303/01	Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2009 wraz z odpowiedziami instytucji	1
2010/C 303/02	Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2009 wraz z odpowiedziami Komisji	243

PL

 Cena:
9 EUR

IV

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

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Na mocy art. 287 ust. 1 i 4 TFUE oraz art. 129 i 143 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, ostatnio zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1525/2007 z dnia 17 grudnia 2007 r. oraz art. 139 i 156 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju

Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej na posiedzeniu w dniu 9 września 2010 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE

za rok budżetowy 2009.

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

Członkami Trybunału Obrachunkowego są:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (prezes), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Eoin O'SHEA, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ.

SPRAWOZDANIE ROCZNE
DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU

(2010/C 303/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Wstęp	7
Rozdział 1 — Poświadczenie wiarygodności oraz informacje uzupełniające	9
Rozdział 2 — Dochody	37
Rozdział 3 — Rolnictwo i zasoby naturalne	55
Rozdział 4 — Spójność	95
Rozdział 5 — Badania naukowe, energia i transport	115
Rozdział 6 — Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	135
Rozdział 7 — Edukacja i obywatelstwo	161
Rozdział 8 — Sprawy gospodarcze i finansowe	175
Rozdział 9 — Wydatki administracyjne i inne	195
Załącznik I — Informacje finansowe dotyczące budżetu ogólnego	219
Załącznik II — Wykaz sprawozdań specjalnych przyjętych przez Trybunał Obrachunkowy od ostatniego sprawozdania rocznego	242

WSTĘP

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

0.2. Niniejszy dokument jest 33. sprawozdaniem rocznym Trybunału i dotyczy roku budżetowego 2009. Zobowiązania zaciągnięte w tym roku wyniosły 142,5 mld euro, a zrealizowane płatności – 118,4 mld euro⁽¹⁾. Europejskie Fundusze Rozwoju omówiono w osobnym sprawozdaniu rocznym.

0.3. Budżet ogólny UE przyjmowany jest rokrocznie przez Radę i Parlament Europejski. Sprawozdanie roczne Trybunału wraz z jego sprawozdaniami specjalnymi stanowi podstawę procedury udzielenia absolutorium, w której Parlament Europejski rozstrzyga, czy Komisja Europejska w sposób zadowalający wypełniła swoje zadania związane z wykonaniem budżetu. Ponadto zgodnie z protokołem nr 1 do traktatu z Lizbony Trybunał w tym roku po raz pierwszy przekazuje swoje sprawozdanie roczne parlamentom krajowym w tym samym czasie co Radzie i Parlamentowi Europejskiemu.

0.4. Najważniejszym elementem niniejszego sprawozdania jest wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności (z franc. DAS) dotyczące rocznego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej oraz legalności i prawidłowości transakcji (zwanym dalej w sprawozdaniu „prawidłowością transakcji”). Poświadczenie wiarygodności znajduje się na początku sprawo-

zdania. Zasadniczą część sprawozdania stanowią informacje na temat prac kontrolnych będących podstawą do wydania poświadczenia wiarygodności.

0.5. Sprawozdanie składa się z⁽²⁾:

- rozdziału 1, w którym ustalenia Trybunału przedstawiono w ogólnym zarysie, w formie: streszczenia najważniejszych wyników przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wiarygodności rozliczeń i prawidłowości transakcji oraz analizy naprawczych możliwości systemów nadzoru i kontroli,
- oraz z rozdziałów od 2 do 9, które zawierają szczegółowe ustalenia kontroli w postaci „ocen szczegółowych” dotyczących dochodów i wydatków UE. W rozdziale 2 omówiono dochody budżetu UE, zaś w rozdziałach od 3 do 9 przedstawiono siedem grup obszarów polityk, w ramach których przydzielono i zaksięgowano wydatki z budżetu UE. Te grupy polityk odpowiadają zasadniczo działom ram finansowych na lata 2007–2013, w których określono ogólne wieloletnie plany wydatków UE.

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

0.7. Odpowiedzi Komisji, a w stosownych przypadkach innych instytucji i organów UE, na uwagi Trybunału zamieszczono w tekście sprawozdania. Trybunał, opisując swoje ustalenia i formułując wnioski, uwzględnia stosowne odpowiedzi jednostki kontrolowanej. Jako niezależny zewnętrzny kontroler ma on obowiązek przedstawiać ustalenia, wyciągać wnioski z tych ustaleń, by tym samym dostarczać niezależnej i bezstronnej opinii na temat wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji.

⁽¹⁾ Szczegółowe informacje na temat wykonania budżetu w 2009 r. można znaleźć w części B II sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2009 oraz w opracowanym przez DG ds. Budżetu sprawozdaniu z zarządzania budżetem i finansami za rok budżetowy 2009. Szczegółowe dane liczbowe przedstawiono także w **załączniku I** do niniejszego sprawozdania rocznego.

⁽²⁾ Zmieniono strukturę tegorocznego sprawozdania. W sprawozdaniu za 2009 r. nie zamieszczono rozdziałów 2 i 3 z lat ubiegłych (dotyczących odpowiednio kontroli wewnętrznej oraz zarządzania budżetem). Uwagi odnoszące się do systemów kontroli wewnętrznej Komisji zostały ujęte w ramach ocen szczegółowych.

ROZDZIAŁ 1

Poświadczenie wiarygodności oraz informacje uzupełniające

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Trybunał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta	I–X
Opinia na temat wiarygodności rozliczeń	VII–VIII
Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń	IX–X
Podsumowanie ustaleń	1.1–1.50
Wstęp	1.1–1.5
Wiarygodność rozliczeń	1.6–1.20
Ogólny kontekst	1.6
Ustalenia dotyczące roku budżetowego 2009	1.7–1.20
Prawidłowość transakcji i skuteczność systemów	1.21–1.26
Struktura szczegółowych ocen DAS	1.21
Ustalenia dotyczące roku budżetowego 2009	1.22–1.25
Porównanie z wynikami z poprzednich lat	1.26
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	1.27–1.31
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych	1.27–1.28
Sprawozdanie podsumowujące Komisji	1.29–1.31
Mechanizmy odzyskiwania środków i mechanizmy naprawcze	1.32–1.50
Wstęp	1.32–1.36
Informacje przedstawione przez Komisję wraz ze sprawozdaniem finansowym za 2009 r.	1.37–1.48
Wnioski dotyczące funkcji naprawczej systemów nadzoru i kontroli	1.49–1.50

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

- I. Na mocy postanowień art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Trybunał zbadał:
- a) sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego ⁽¹⁾ oraz ze skonsolidowanego sprawozdania z wykonania budżetu ⁽²⁾ za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2009 r.; jak również
 - b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań.

Zadania kierownictwa

II. Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzenia finansowego kierownictwo ⁽³⁾ odpowiada za sporządzenie i rzetelną prezentację sprawozdania finansowego Unii Europejskiej oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw:

- a) Zadania kierownictwa w zakresie sprawozdania finansowego Unii Europejskiej obejmują: opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej związanych ze sporządzeniem i rzetelną prezentacją sprawozdania finansowego wolnego od istotnych nieprawidłowości wynikających czy to z nadużyć, czy z błędów, a także wybór i stosowanie właściwych metod rachunkowości na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji ⁽⁴⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych stosownie do okoliczności. Na mocy art. 129 rozporządzenia finansowego Komisja zatwierdza sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej po skonsolidowaniu go przez księgowego Komisji na podstawie informacji dostarczonych przez pozostałe instytucje ⁽⁵⁾ i organy ⁽⁶⁾. Do skonsolidowanego sprawozdania finansowego księgowy Komisji dołącza oświadczenie, w którym stwierdza między innymi, że uzyskał wystarczającą pewność co do prawdziwości i rzetelności zawartych w tym sprawozdaniu informacji na temat sytuacji finansowej Unii Europejskiej we wszystkich istotnych aspektach.
- b) Sposób, w jaki kierownictwo wypełnia swoje obowiązki w zakresie zapewniania legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, zależy od metody wykonywania budżetu. W przypadku bezpośredniego zarządzania scentralizowanego zadaniami wykonawczymi zajmują się departamenty Komisji. W przypadku zarządzania dzielonego zadania te są przekazywane państwom członkowskim, w ramach zarządzania zdecentralizowanego - krajom trzecim, a w ramach pośredniego zarządzania scentralizowanego – innym organom. W przypadku wspólnego zarządzania natomiast zadania wykonawcze są rozdzielone między Komisję a organizacje międzynarodowe (art. 53–57 rozporządzenia finansowego). Zadania wykonawcze muszą być realizowane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, która wymaga opracowywania, wdrażania i utrzymywania skutecznych i wydajnych systemów kontroli wewnętrznej, w tym właściwego nadzoru, jak również podejmowania odpowiednich działań w celu zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz, w razie konieczności, wszczęcia postępowania sądowego w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych. Bez względu na stosowaną metodę wykonania budżetu Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń Unii Europejskiej (art. 317 TFUE).

⁽¹⁾ Skonsolidowane sprawozdanie finansowe składa się z bilansu, rachunku dochodów i wydatków, rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w aktywach netto oraz podsumowania istotnych zasad rachunkowości i innych informacji dodatkowych (łącznie ze sprawozdawczością dotyczącą segmentów działalności).

⁽²⁾ Skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu składa się ze skonsolidowanego sprawozdania z wykonania budżetu i podsumowania zasad budżetowych oraz innych informacji dodatkowych.

⁽³⁾ Na poziomie instytucji i organów europejskich kierownictwo stanowią członkowie instytucji, dyrektorzy agencji, oddelegowani i subdelegowani urzędnicy zatwierdzający, księgowi oraz kadra kierownicza działów ds. finansowych, audytu wewnętrznego lub kontroli. Na poziomie państw członkowskich i państw beneficjentów kierownictwo stanowią urzędnicy zatwierdzający, księgowi oraz kadra kierownicza instytucji płatniczych, jednostek certyfikujących i agencji wdrażających.

⁽⁴⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego Komisji opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych – na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR) / Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym skonsolidowane sprawozdanie finansowe za rok budżetowy 2009 jest przygotowywane (jak ma to miejsce od roku budżetowego 2005) na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji, w których dostosowano zasady rachunkowości memoriałowej do specyfiki Unii Europejskiej; natomiast skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu nadal opiera się głównie na przepływach pieniężnych.

⁽⁵⁾ Przed przyjęciem sprawozdań finansowych przez instytucje ich księgowi je podpisują, zaświadczając tym samym, że mają wystarczającą pewność co do prawdziwości i rzetelności zawartych w sprawozdaniach informacji na temat sytuacji finansowej danej instytucji (art. 61 rozporządzenia finansowego).

⁽⁶⁾ Sprawozdania roczne organów są sporządzane przez odpowiednich dyrektorów i wysyłane do księgowego Komisji wraz z opiniami zarządów poszczególnych organów. Ponadto księgowi organów podpisują je, zaświadczając tym samym, że uzyskali wystarczającą pewność co do prawdziwości i rzetelności zawartych w sprawozdaniach informacji na temat sytuacji finansowej danego organu (art. 61 rozporządzenia finansowego).

Zadania kontrolera

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

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

V. Jeśli chodzi o „Dochody”, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej i dochodzie narodowym brutto jako punkt wyjścia bierze się otrzymanie przez Komisję zagregowanych danych makroekonomicznych przygotowanych przez państwa członkowskie, po czym ocenia się stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych do momentu uwzględnienia ich w ostatecznej wersji sprawozdania finansowego i otrzymania wkładów państw członkowskich. W zakresie tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych oraz analizuje przepływ opłat celnych pod nadzorem celnym do momentu ujęcia tych kwot w ostatecznej wersji sprawozdania finansowego i otrzymania ich przez Komisję.

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

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VII. W opinii Trybunału sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach (⁷), sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2009 r. oraz wyniki jej transakcji i przepływów pieniężnych za kończący się tego dnia rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji.

VIII. Nie podważając opinii wyrażonej w pkt VII, Trybunał odnotowuje, że uchybienia w systemach rachunkowości niektórych dyrekcji generalnych Komisji (zwłaszcza w zakresie księgowania prefinansowania i związanych z nim kwestii rozdzielania okresów sprawozdawczych oraz faktur/zestawień poniesionych wydatków) wymagają naprawy.

Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

IX. W opinii Trybunału „Dochody”, zobowiązania we wszystkich grupach polityk oraz płatności leżące u podstaw rozliczeń w grupach polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe” oraz „Wydatki administracyjne i inne” za rok zakończony dnia 31 grudnia 2009 r. są we wszystkich istotnych aspektach legalne i prawidłowe.

(⁷) Zgodnie z Międzynarodowym Standardem Rewizji Finansowej 700 „Formułowanie opinii i sprawozdanie na temat sprawozdań finansowych” (MSRF 700, pkt 35) sformułowania: „rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach” oraz „przedstawia rzetelny obraz” są równoważne.

X. W opinii Trybunału w płatnościach leżących u podstaw rozliczeń za rok zakończony dnia 31 grudnia 2009 r. w ramach grup polityk: „Rolnictwo i zasoby naturalne”, „Spójność”, „Badania naukowe, energia i transport”, „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” oraz „Edukacja i obywatelstwo” występuje istotny poziom błędów. Systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne w zapobieganiu zwrotom zawyżonych lub niekwalifikowalnych kosztów oraz wykrywaniu ich i korygowaniu.

9 września 2010 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

UWAGI TRYBUNAŁU

PODSUMOWANIE USTALEŃ**Wstęp**

1.1. Na mocy art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Trybunał Obrachunkowy przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności dotyczące wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw (tzw. DAS). Traktat uprawnia również Trybunał do uzupełnienia poświadczenia szczegółowymi ocenami każdego z głównych obszarów działalności UE.

1.2. Celem badania wiarygodności rozliczeń Unii Europejskiej jest uzyskanie wystarczających i odpowiednich dowodów, które pozwalają na określenie, w jakim stopniu dochody, wydatki, aktywa i pasywa zostały właściwie zarejestrowane, a także czy roczne sprawozdanie finansowe rzetelnie przedstawia sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2009 r. oraz wyniki jej transakcji i przepływów pieniężnych za kończący się tego dnia rok (zob. pkt 1.6–1.20).

1.3. Celem przeprowadzanego przez Trybunał badania prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń za 2009 r. jest uzyskanie wystarczających i odpowiednich dowodów, o charakterze bezpośrednim lub pośrednim, które pozwolą na wydanie opinii, czy transakcje te są zgodne z obowiązującymi przepisami i postanowieniami umownymi, a także, czy związane z nimi wyliczenia są poprawne (podsumowanie wyników przedstawiono w pkt 1.21–1.25, a więcej szczegółów znajduje się w rozdziałach 2–9).

1.4. Trybunał zbadał wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji, tj. oświadczenia dyrektorów generalnych i sporządzone przez służby Komisji roczne sprawozdania z działalności i związane z nimi sprawozdanie podsumowujące, aby ocenić, do jakiego stopnia przedstawiają one rzetelną ocenę jakości zarządzania finansami, a zwłaszcza, jak dalece zgłoszone zastrzeżenia są kompletne i wystarczające (zob. pkt 1.27 i 1.28 oraz „Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji” w rozdziałach 2–9).

1.5. Ponadto Trybunał zbadał systemy odzyskiwania środków i korekt finansowych oraz sprawozdawczości w tym zakresie (zob. pkt 1.32–1.50).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wiarygodność rozliczeń*Ogólny kontekst*

1.6. Trybunał skontrolował roczne sprawozdanie finansowe za rok budżetowy 2009, sporządzone przez księgowego Komisji i zatwierdzone przez Komisję zgodnie z art. 129 rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r.⁽⁸⁾ i przekazane Trybunałowi w dniu 23 lipca 2010 r. Sprawozdanie zawiera skonsolidowane sprawozdanie finansowe, obejmujące w szczególności bilans przedstawiający aktywa i pasywa na koniec roku budżetowego, jak również rachunek dochodów i wydatków oraz skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu obejmujące dochody i wydatki za dany rok.

Ustalenia dotyczące roku budżetowego 2009

1.7. Trybunał ustalił podczas kontroli, że w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym nie wystąpiły istotne nieprawidłowości. Trybunał zwraca jednak uwagę na następujące kwestie, o których informował również w odniesieniu do 2008 r. i poprzednich lat:

- brakujące lub niekompletne oświadczenia księgowych niektórych organów, których sprawozdania są konsolidowane ze sprawozdaniem Komisji (zob. pkt 1.8),
- zatwierdzanie przez księgowego Komisji lokalnych systemów zarządzania finansami (zob. pkt 1.9 i 1.10),
- księgowanie zaliczek i stanu zobowiązań w ciągu roku oraz podczas przeprowadzania procedury rozdzielania okresów sprawozdawczych (zob. pkt 1.11–1.13),
- pozycje dotyczące odzyskiwania środków w związku z nieprawidłowościami (zob. pkt 1.14–1.19).

1.7. Komisja z zadowoleniem przyjmuje utrzymującą się pozytywną ocenę wiarygodności rozliczeń wydaną przez Trybunał.

- Komisja dokonała postępu w tym obszarze i chciałaby podkreślić, że poprawiono ujawnienia, które zaprezentowano w sprawozdaniach finansowych na 2009 r. W celu przedstawienia bardziej wyczerpujących informacji dotyczących wszelkich aspektów procesu odzyskiwania środków, poprawiono i rozwinięto informację dodatkową 6.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1525/2007 (Dz.U. L 343 z 27.12.2007, s. 9) wymaga, aby ostateczne sprawozdanie finansowe zostało przesłane przed dniem 31 lipca następnego roku budżetowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Oświadczenie księgowego

1.8. Księgowy Komisji podkreślił w oświadczeniu kierownictwa dotyczącym skonsolidowanego sprawozdania finansowego, że księgowi trzech organów, których sprawozdania podlegają konsolidacji, pominieli lub zmodyfikowali oświadczenia. W szczególności nie przedstawiono wymaganych informacji na temat zatwierdzenia systemów księgowości i systemów lokalnych ⁽⁹⁾.

Zatwierdzanie lokalnych systemów zarządzania finansami ⁽¹⁰⁾

1.9. W związku z utrzymującymi się problemami związanymi z zarządzaniem kontami zawieszonymi i z procedurami księgowania aktywów księgowy Komisji nadal nie był w stanie zatwierdzić lokalnych systemów dwóch dyrekcji generalnych ⁽¹¹⁾.

1.10. Większość zaleceń księgowego z poprzednich lat zrealizowano. Pozostałe kwestie nie mają istotnego wpływu na wiarygodność rozliczeń w 2009 r., jednak ich charakter i waga oznaczają, że Komisja nadal powinna zwracać na nie uwagę. Odnosi się to szczególnie do niektórych aspektów procedur rozdzielania okresów rozliczeniowych, rozliczania i księgowania zaliczek, terminowego księgowania transakcji oraz zgodności danych między systemami lokalnymi a ABAC.

Zaliczki, stan zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych

1.11. Trybunał zbadał reprezentatywne próby zaliczek o wartości 48 827 mln euro po rozdzieleniu okresów rozliczeniowych oraz faktur/zestawień poniesionych wydatków o wartości ok. 15 260 mln euro. Stwierdził on błędy w księgowaniu o ogólnie nieznacznym wpływie finansowym, lecz o dużej częstotliwości. Wskazuje to na potrzebę dalszego zwiększenia poprawności podstawowych danych księgowych na poziomie niektórych dyrekcji generalnych. Do najczęściej występujących rodzajów błędów należą:

- brakujące lub podwójne zapisy księgowe,
- księgowanie błędnych kwot,
- rejestrowanie transakcji na niewłaściwym koncie.

⁽⁹⁾ Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych, Granicach, Europejskie Kolegium Policyjne i Wspólne Przedsiębiorstwo IMI.

⁽¹⁰⁾ Wiele dyrekcji generalnych posługuje się własnymi lokalnymi systemami informatycznymi do celów zarządzania finansami oraz przy tworzeniu transakcji, które za pomocą interfejsu przesyłane są do centralnego systemu księgowego (ABAC). Zgodnie z art. 61 ust. 1 lit. e) rozporządzenia finansowego księgowy jest zobowiązany do weryfikacji prawidłowego działania tych systemów

⁽¹¹⁾ Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych oraz Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa.

1.8. Komisja zwraca uwagę, że w oświadczeniach przesłanych do Trybunału jedynie 3 ze 40 skontrolowanych organów nie dostarczyły kompletnych wymaganych informacji. Stanowi to znaczną poprawę w stosunku do poprzedniego roku.

1.9. W 2009 r. obydwie dyrekcje generalne – DG ds. Stosunków Zewnętrznych oraz DG ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa, osiągnęły dalszy postęp w postępowaniu w przypadku zidentyfikowania braków. Księgowy będzie nadal wymagał prowadzenia działań mających na celu pełne zatwierdzenie systemów lokalnych.

1.11. Komisja przyjmuje do wiadomości, że podczas badań przeprowadzonych na próbkach Trybunał nie znalazł żadnych istotnych błędów mających wpływ na te rozliczenia. Komisja będzie nadal prowadziła prace nad zwiększeniem poprawności danych księgowych poprzez kontynuację prowadzonych już działań, takich jak projekt dotyczący jakości księgowości oraz zatwierdzenie systemów lokalnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.12. W przypadku księgowania kwot zaliczek Trybunał stwierdził również następujące problemy:

- rozliczanie zaliczek nie zawsze odbywa się we właściwy sposób. Niektórych transakcji w ogóle nie rozliczono lub zaksięgowano je w błędnej kwocie. Spowodowało to nieznaczne zawyżenie salda zaliczek na koniec roku,
- niektóre dyrekcje generalne odpowiedzialne za obszar badań naukowych nie przetwarzają dostępnych danych dotyczących poczynionych postępów i powiązanych poniesionych kosztów oraz nie rozliczają odnośnych kwot zaliczek wraz z postęпами, lecz stosują kwoty przybliżone podczas rozdzielania okresów rozliczeniowych (np. *pro rata temporis*).

1.13. W przypadku faktur/zestawień poniesionych wydatków niektóre dyrekcje generalne nie przestrzegały wymogu rejestrowania faktur i zestawień poniesionych wydatków w ciągu pięciu dni⁽¹²⁾ po ich wpłynięciu.

Pozycje dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych

1.14. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że w różnych służbach Komisji istnieją znaczne różnice w sprawozdawczości w zakresie korekt finansowych i odzyskiwania środków (zob. także pkt 1.37–1.50).

1.15. Niektóre działy Komisji wykazują dane dotyczące korekt finansowych w toku tylko wtedy, gdy sporządzone jest pismo zawierające ostateczne stanowisko, natomiast inne działy opierają swoje obliczenia na szacunkach statystycznych poprzez ekstrapolację wcześniejszych doświadczeń, włączając nawet korekty odnoszące się do kwot, w sprawie których nie rozpoczęto jeszcze procedury rozliczenia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.12.

- Komisja przeanalizuje sytuację dotyczącą udzielania zaliczek w poszczególnych służbach oraz w razie konieczności podejmie działania naprawcze.
- Komisja przyznaje, że w tym obszarze należy dokonać poprawy. W celu rozwiązania tej kwestii uruchomiono już szereg inicjatyw takich jak projekt dotyczący jakości księgowości oraz inne centralne systemy wytycznych czy też kontrole działów księgowości.

1.13. Dyrekcje generalne podjęły działania niezbędne do zmniejszenia opóźnień, przez co można zauważyć pozytywne zmiany. W ramach projektu dotyczącego jakości księgowości prowadzi się prace nad zlikwidowaniem opóźnień w księgowaniu faktur/zestawień poniesionych wydatków.

1.14. Komisja odsyła do udzielonych już w tej sprawie odpowiedzi zawartych w ust. 1.38–1.50.

1.15. Wszelkie informacje związane z odzyskiwaniem środków znajdują się obecnie w jednej pozycji, w informacji dodatkowej 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego. Bardziej szczegółowe informacje znajdują się w „korektach finansowych w toku”. Zgodnie z procedurami księgowymi oraz ogólnie przyjętymi zasadami rachunkowości Komisja może używać szacunków w celu przygotowania rocznego sprawozdania finansowego. Ta procedura ma zastosowanie przy ustalaniu kwoty wydatków, wobec której istnieje prawdopodobieństwo, że zostanie wyłączona z finansowania UE na mocy tego rodzaju przyszłych decyzji w sprawie zgodności. Takie szacunki są oparte na najbardziej wiarygodnych informacjach, jakie są aktualnie dostępne. Jako że niektóre korekty są ustalane w skali roku budżetowego na bazie poniesionych wydatków, możliwe jest obliczenie przeciętnej wartości korekt przypadających na zamknięty rok budżetowy i dokonanie ekstrapolacji uzyskanej wartości w procentach na późniejsze lata budżetowe, dla których kontrola danych jeszcze się nie zakończyła.

Wiarygodność takich szacunków sprawdza się, porównując je z kwotami korekt finansowych w toku dla lat wcześniejszych, dla których takie informacje są już dostępne.

⁽¹²⁾ Zgodnie z wewnętrzną instrukcją księgowego Komisji z 10.7.2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.16. Informacje na temat działań w zakresie korekt finansowych (środków wycofywanych i odzyskiwanych) przedstawiane przez państwa członkowskie w obszarze polityki spójności i ujęte w informacji dodatkowej nr 6 do sprawozdania finansowego nie są jeszcze pełne i wiarygodne (zob. także pkt 4.31).

1.17. Na podstawie badania pracy jednostek certyfikujących oraz przeprowadzonej przez Komisję analizy tej pracy Trybunał ponownie wyraża swoje wątpliwości co do wiarygodności pozycji należności ze strony państw członkowskich w obszarze rolnictwa (pozycje należności EFRG)⁽¹³⁾ (zob. także pkt 3.54).

1.18. Jak wynika z informacji dodatkowej do rocznego sprawozdania finansowego, korekta niektórych płatności przez Komisję lub państwa członkowskie jest możliwa w późniejszym terminie, jednak nadal nie podano we wspomnianej informacji dodatkowej kwot i obszarów wydatków, które mogą podlegać dalszej weryfikacji i procedurom rozliczania rachunków⁽¹⁴⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.16. Informacja dodatkowa 6 do skonsolidowanego sprawozdania rocznego zawiera dane dotyczące roku 2009, przekazane Komisji przez państwa członkowskie w pierwszej połowie 2010 r. Podczas przeprowadzonej na miejscu przez służby Komisji kontroli danych państw członkowskich wykazano, że systemy księgowo i sprawozdawcze nie są jeszcze w pełni wiarygodne we wszystkich państwach członkowskich (zob. także odpowiedzi do ust. 1.34 i 1.36). Komisja śledzi wszelkie niespójności występujące w tych danych i wydaje państwom członkowskim zalecenia w celu poprawy tej sytuacji.

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do ust. 4.31.

1.17. Dla celów rozliczeniowych i księgowych Komisja uzyskała od jednostek certyfikacyjnych (niezależnych zawodowych organów kontrolnych) wiarygodne informacje dotyczące dłużników. W oparciu o ocenę błędów wyszczególnionych przez jednostki certyfikacyjne w ich sprawozdaniach Komisja zaproponowała korekty na kwotę 14,8 mln euro w odniesieniu do danych z roku budżetowego 2009. Wykryte błędy finansowe podlegają zwykłym procedurom rozliczania rachunków.

1.18. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym Komisja może przeprowadzać kontrole wszelkich wydatków przez kilka lat po roku, w którym dany wydatek został poniesiony. Sprawozdanie finansowe nie powinno sugerować, że w związku z kontrolami w przyszłych latach wszystkie odnośne wydatki nadal pozostają do zatwierdzenia. W przeciwnym wypadku wszelkie wydatki budżetowe będzie się uważać za tymczasowe dopóki nie zostanie przeprowadzona kontrola ex post lub nie skończy się wyżej wymieniony okres, w którym możliwe jest przeprowadzenie kontroli. W przypadku gdy kwoty podlegające ewentualnemu odzyskaniu można określić ilościowo, podaje się je w informacji dodatkowej 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

W sektorze rolniczym decyzję w sprawie rozliczenia finansowego podejmuje się około sześć miesięcy po końcu danego roku budżetowego. W decyzji Komisja ustala kwotę wydatków, które należy wpłacić do budżetu UE na dany rok. Fakt, iż w późniejszym terminie w drodze decyzji w sprawie zgodności można narzucić na państwa członkowskie korekty finansowe, nie podważa tej roli decyzji w sprawie rozliczenia finansowego. Kwota wydatków, które prawdopodobnie zostaną wyłączone z finansowania przez UE w drodze przyszłych decyzji w sprawie zgodności jest ujawniona w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego.

⁽¹³⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 5.61, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 5.44 oraz sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2008, pkt 5.56.

⁽¹⁴⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2002, pkt 1.10 i 1.11, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 1.11, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 1.12 i 1.13, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, pkt 1.57, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 1.34 oraz sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 1.28.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.19. Ze względu na złożoność mechanizmów odzyskiwania środków i korekt finansowych, niejednorodny charakter elementów nimi objętych oraz konieczność przejrzystego i spójnego przedstawiania informacji (zob. także pkt 1.37–1.50) Komisja powinna uściślić wytyczne dotyczące sprawozdawczości finansowej w zakresie uznawania dochodów i aktywów warunkowych w celu ustanowienia wymogów dotyczących rachunkowości i prezentacji.

Przekazanie aktywów Galileo

1.20. W lipcu 2008 r. własność wszelkich składników majątku stworzonych, rozbudowanych lub nabytych w ramach programu Galileo została przekazana Unii na mocy wspólnego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁵⁾. Jednakże podpisane umowy o przekazaniu nie zostały jeszcze w pełni wykonane. Wszystkie poniesione do tej pory wydatki (ok. 2 000 mln euro) ujęto jako wydatki na badania naukowe. Nie ma to wpływu na bilans za 2009 r., jednak Komisja powinna kontynuować starania, aby zapewnić dostępność wszystkich koniecznych informacji w momencie przekazania składników majątku w celu skutecznego zabezpieczenia tych składników.

Prawidłowość transakcji i skuteczność systemów*Struktura szczegółowych ocen DAS*

1.21. Trybunał przedstawia w rozdziale 2 szczegółową ocenę dochodów, a w rozdziałach 3–9 – szczegółowe oceny grup obszarów polityki wydzielonych w ramach budżetowania zadaniowego (zob. **tabela 1.1**). Każda ocena szczegółowa zawiera informacje wstępne, ustalenia i wnioski dotyczące prawidłowości transakcji, skuteczności systemów oraz wiarygodności oświadczeń kierownictwa Komisji, jak również opis działań podjętych w związku z wcześniejszymi uwagami.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.19. Komisja spełnia wymogi dotyczące ujawniania informacji określone w zasadach rachunkowości, głównie w zasadzie 2, 4 oraz 10.

Standardy międzynarodowe nie zawierają ogólnych wytycznych dotyczących tych specyficznych, nie związanych z rachunkowością ujawnień. Niemniej jednak Komisja udoskonaliła sposób prezentacji tych informacji, uwzględniając uwagi Trybunału.

1.20. Przewiduje się, że przekazanie tworzonych składników majątku nie nastąpi przed zakończeniem fazy testów orbitalnych (ang. *In Orbit Validation – IOV*), planowanym na rok 2012. Komisja rozpoczęła już ścisłą współpracę z Europejską Agencją Kosmiczną (ESA), tak aby w momencie przekazania zapewnić dostępność wszelkich niezbędnych informacji rachunkowych i technicznych w celu sprawnego przekazania zadań.

⁽¹⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie dalszej realizacji europejskich programów nawigacji satelitarnej (EGNOS i Galileo) (Dz.U. L 196 z 24.7.2008, s. 1).

Tabela 1.1 – Wynik w zakresie wydatków w 2009 r. w podziale na rozdziały sprawozdania rocznego

(w mln EUR)

Sekcje (S) i tytuły (T) ⁽¹⁾ odpowiadające nomenklaturze budżetowej w 2008 r. w podziale na rozdziały sprawozdania rocznego Trybunału	Płatności dokonane w 2008 r. ⁽²⁾ ⁽³⁾
Rozdziały sprawozdania rocznego	
Rolnictwo i zasoby naturalne	56 318
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (T.05)	
Środowisko (T.07)	
Rybołówstwo i gospodarka morską (T.11)	
Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)	
Spójność	35 467
Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04)	
Polityka regionalna (T.13)	
Badania naukowe, energia i transport	7 966
Badania naukowe (T.08)	
Energia i transport (T.06)	
Społeczeństwo informacyjne i media (T.09)	
Bezpośrednie badania naukowe (T.10)	
Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	6 596
Stosunki zewnętrzne (T.19)	
Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21)	
Rozszerzenie (T.22)	
Pomoc humanitarna (T.23)	
Edukacja i obywatelstwo	2 153
Edukacja i kultura (T.15)	
Komunikacja (T.16)	
Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)	
Sprawy gospodarcze i finansowe	732
Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01)	
Przedsiębiorstwa (T.02)	
Konkurencja (T.03)	
Rynek wewnętrzny (T.12)	
Handel (T.20)	
Wydatki administracyjne i inne	9 129
Parlament (S. I)	
Rada (S. II)	
Komisja (S. III)	
Trybunał Sprawiedliwości (S. IV)	
Trybunał Obrachunkowy (S. V)	
Komitet Ekonomiczno-Społeczny (S. VI)	
Komitet Regionów (S. VII)	
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (S. VIII)	
Europejski Inspektor Ochrony Danych (S. IX)	
Ogółem	118 361

⁽¹⁾ Tytuły budżetowe 14 i 24–31 w sekcji III budżetu ogólnego, dotyczące głównie wydatków administracyjnych, przedstawiono w części rozdziału 9 poświęconej Komisji Europejskiej.

⁽²⁾ Wydatki administracyjne zostały odjęte od wydatków w ramach grup polityk i wykazane oddzielnie; prowadzi to do różnic w porównaniu z rozdziałami 3–8.

⁽³⁾ Kontrolę wydatków w poszczególnych grupach polityk przedstawiono w rozdziałach 3–8 w części „Zakres kontroli i podejście kontrolne”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ustalenia dotyczące roku budżetowego 2009

1.22. W zakresie dochodów⁽¹⁶⁾ (117 285 mln euro), zobowiązań we wszystkich grupach polityk oraz płatności w grupie polityk „Wydatki administracyjne i inne” (9 129 mln euro) Trybunał szacuje, że stwierdzone błędy mają wpływ finansowy o wartości mniejszej niż 2 % łącznych kwot (zob. **tabela 1.2**) i stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli są skuteczne (zob. również pkt 2.33–2.38 oraz 9.28–9.29).

1.23. W grupach polityk: „Rolnictwo i zasoby naturalne” (56 318 mln euro) „Badania naukowe, energia i transport” (7 966 mln euro), „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” (6 596 mln euro) oraz „Edukacja i obywatelstwo” (2 153 mln euro)⁽¹⁷⁾ szacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędów wynosi między 2 % a 5 % kwoty dokonanych płatności, lecz w grupie polityk „Spójność” (23 081 mln euro zwróconych poświadczonych wydatków) najbardziej prawdopodobny poziom błędów przekracza 5 % (zob. pkt 3.70, 4.34, 5.45, 6.51 i 7.18 oraz **tabela 1.2**). W odniesieniu do tych grup polityk⁽¹⁸⁾ Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne (zob. pkt 3.71–3.72, 4.36, 5.46–5.48, 6.52 i 7.19).

1.23. Zdaniem Komisji, poziom błędów w grupie polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” znajduje się na najniższym progu przedziału zaproponowanego przez Trybunał, co jest zgodne z wynikami z poprzednich lat. Zastrzeżenia zawarte w rocznym sprawozdaniu z działalności przygotowanym przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich świadczą o tym, że zagrożenia zidentyfikowane przez Trybunał są znane Komisji oraz że Komisja podjęła stosowne kroki w celu ich zlikwidowania.

Co więcej, dzięki procedurom dotyczącym zgodności rozliczenia zapewniona jest stosowna ochrona budżetu EU przed ryzykiem. Komisja stwierdza, że dla grupy polityk „Edukacja i Obywatelstwo” poziom błędów w zamkniętych programach nieznacznie przekracza 2 %.

W maju 2010 r., w celu uniknięcia akumulacji zaliczek w bilansie, Komisja zaproponowała zmianę rozporządzenia finansowego w taki sposób, aby zaliczki i płatności okresowe zaczęto rozliczać w sposób bardziej terminowy.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywny trend w zakresie zmniejszenia liczby błędów dla grupy polityk „Badania, energia i transport”, który został zaobserwowany przez Trybunał. Te wyniki pokrywają się z ustaleniami Komisji.

W grupach polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” Komisja z zadowoleniem przyjmuje wzrost „częstości występowania” transakcji, które Trybunał uważa za całkowicie „prawidłowe” (83 %), w porównaniu z danymi na lata 2008 i 2007.

W grupie polityk „Spójność” zaobserwowano znaczne obniżenie poziomu błędów w porównaniu do lat poprzednich. Zgodnie z załącznikiem 4.1 do rocznego sprawozdania Trybunału, w ciągu ostatnich trzech lat częstość występowania błędów także się zmniejszyła, z 54 % odnotowanych w rocznym sprawozdaniu Trybunału na rok 2007 do 36 % w tym roku. (zob. też odpowiedzi do ust. 1.26 i 4.34).

⁽¹⁶⁾ Zakres kontroli dochodów przedstawiono w pkt 2.7–2.14.

⁽¹⁷⁾ Z czego 1 881 mln euro obejmuje płatności zaliczkowe, a 272 mln euro płatności okresowe i końcowe. Druga kwota dotyczy rozliczeń związanych z wydatkami w kwocie 1 399 mln euro, z którymi związane były przede wszystkim działania/projekty rozpoczęte w 2004 i 2005 r., lecz zatwierdzone przez Komisję dopiero w 2009 r. (zob. pkt 7.8 i 7.19).

⁽¹⁸⁾ W grupie polityk „Spójność” 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”.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.24. W przypadku grupy polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe” (732 mln euro) Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi poniżej 2 % całkowitej kwoty płatności (zob. pkt 8.30 i **tabela 1.2**) i stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne (zob. pkt 8.31).

1.25. Trybunał szacuje, że ogólnie w płatnościach występuje istotny poziom błędu (szacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu mieści się w przedziale między 2 % a 5 %) i stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w zakresie płatności są zasadniczo częściowo skuteczne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.25. Komisja z zadowoleniem przyjmuje tę ogólną ocenę. Komisja zauważa również, że ogólny poziom błędów obliczony dla wszystkich rozdziałów łącznie znacznie się obniżył w ciągu ostatnich lat, włączając rok 2009. Komisja nadal będzie dokładać starań, aby ograniczyć liczbę transakcji zawierających błędy.

Tabela 1.2 – Podsumowanie ustaleń w zakresie prawidłowości transakcji w 2009 r.

Oceny szczegółowe	Dochody lub wydatki operacyjne (w mln EUR)	Pkt w sprawozdaniu rocznym	Funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli	Przedział błędu
Dochody	117 285	2.33–2.34		
Rolnictwo i zasoby naturalne	56 318	3.71–3.73		
Spójność	35 467	4.34–4.36	(¹)	(²)
Badania naukowe, energia i transport	7 966	5.45–5.46		
Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	6 596	6.51–6.52		
Edukacja i obywatelstwo	2 153	7.18–7.19	(³)	
Sprawy gospodarcze i finansowe	732	8.30–8.31		
Wydatki administracyjne i inne	9 129	9.28–9.29		




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).

Legenda:

Funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli

	Skuteczne
	Częściowo skuteczne (⁴)
	Nieskuteczne

Przedział błędu (⁵)

	Poniżej 2 % (poniżej progu istotności)
	Między 2 % a 5 %
	Powyżej 5 %

(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).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Porównanie z wynikami z poprzednich lat

1.26. Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wskazują, w porównaniu z 2008 r., na wzrost szacowanego najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu w zakresie płatności w grupie polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne”⁽¹⁹⁾ oraz znaczny spadek szacowanego najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu w zakresie płatności w grupie polityk „Spójność”⁽²⁰⁾. W ogólnym ujęciu potwierdza to stałe obniżanie się w ostatnich latach szacowanego przez Trybunał najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu w zakresie płatności rozpatrywanych łącznie.

1.26. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywne oświadczenie Trybunału w sprawie poprawy ogólnej sytuacji na przestrzeni ostatnich lat. W roku 2009 znaczne ograniczenie poziomu błędu w obszarze spójności zrównoważyło z nadwyżką nieznaczny wzrost poziomu błędu w obszarze rolnictwa, co doprowadziło do dużej poprawy ogólnej sytuacji.

Zdaniem Komisji, poziom błędu dla grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” nadal oscyluje wokół wartości 2 %. W obszarze spójności obniżenie dolnego limitu błędu z 11 % do 3 % wydaje się potwierdzać skuteczność wzmocnionych przepisów dotyczących kontroli, które zawarto w ramach prawnych na lata 2007–2013, jak również pierwszych skutków planu działania Komisji na rok 2008 mającego na celu wzmocnienie jej roli nadzorczej, włączając procedury zawieszenia i korekty. Wprowadzenie zawiesznień może oznaczać, że nie będzie możliwe pełne wykonanie budżetu.

Komisja będzie nadal dokładać starań, aby jeszcze bardziej ograniczyć poziom błędu.

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

1.27. Wszyscy dyrektorzy generalni stwierdzili w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności, że uzyskali wystarczającą pewność co do tego, że przydzielone im zasoby zostały wykorzystane na wyznaczone cele oraz że wprowadzone przez nich mechanizmy kontroli wewnętrznej zapewniły prawidłowość transakcji. Jednakże spośród głównych dyrekcji generalnych lub służb Komisji, które sporządziły oświadczenie w 2009 r., 13 opatrzyło swoje oświadczenia co najmniej jednym zastrzeżeniem. Większość zastrzeżeń odnosiła się do uchybień dotyczących prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Zob. pkt 3.18–3.19 oraz **załącznik 3.1** (Wyniki badania transakcji w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich) do niniejszego sprawozdania oraz sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2008, pkt 5.13–5.14 oraz załącznik 5.1 część 1 „Główne cechy badania próby transakcji”.

⁽²⁰⁾ Zob. pkt 4.17–4.19 oraz **załącznik 4.1** (Wyniki badania transakcji w zakresie spójności), sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2008, pkt 6.16–6.17 oraz załącznik 6.1 część 1 „Główne cechy badania próby transakcji”.

⁽²¹⁾ Łączna liczba zastrzeżeń wzrosła z 15 (w 2008 r.) do 20 (w 2009 r.).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.28. Trybunał stwierdza, że oświadczenia dyrektorów generalnych i roczne sprawozdania z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości transakcji tylko w „Dochodach” i w grupach polityk „Spójność”, „Badania naukowe, energia i transport”, „Edukacja i obywatelstwo”, „Sprawy gospodarcze i finansowe” oraz „Wydatki administracyjne i inne” (zob. pkt 2.32, 4.33, 5.44, 7.17, 8.29 i 9.11). W odniesieniu do grupy polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej, ds. Rozszerzenia i ds. Stosunków Zewnętrznych przedstawiły rzetelną ocenę (zob. pkt 6.49), natomiast Biuro Współpracy EuropeAid przedstawiło tylko częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości transakcji (zob. pkt 6.50). W odniesieniu do grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” Trybunał stwierdza, że oświadczenia dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawiera tylko częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości transakcji (zob. pkt 3.66–3.69).

Sprawozdanie podsumowujące Komisji

1.29. Przyjmując sprawozdanie podsumowujące, Komisja bierze odpowiedzialność polityczną⁽²²⁾ za operacyjne wykonanie budżetu UE przez swoje kierownictwo⁽²³⁾. Komisja w obecnym składzie przyjmuje tego typu sprawozdanie po raz pierwszy. Komisja uważa, że w 2009 r. jej starania na rzecz poprawy mechanizmów kontroli, aby zapewnić legalność i prawidłowość w celu „uzyskania DAS bez zastrzeżeń”, były kontynuowane i przyniosły pozytywny efekt.

1.30. Komisja uznaje, że nadal istnieją obszary wymagające poprawy i proponuje następujące działania w tym zakresie:

- dalsza poprawa koncepcji programów finansowania w celu wzmocnienia zarządzania i mechanizmów kontroli,
- dalsze uproszczenie programów dotacji przy jednoczesnym osiągnięciu celów polityk,
- wyznaczanie odpowiednich poziomów odniesienia do oceny ryzyka zarządzania (poziomy dopuszczalnego ryzyka), w pełni uwzględniających koszty i korzyści kontroli,
- ścisłe monitorowanie rocznych zestawień, aby były one bardziej użyteczne przy uzyskiwaniu pewności,
- dalsza poprawa rocznych sprawozdań z działalności, jako podstawowego narzędzia kierownictwa, służącego do dokumentowania ich rozliczalności przed kolegium i jako źródła dowodów na potrzeby DAS.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.28. Komisja z zadowoleniem przyjmuje poprawę oceny jakości rocznych sprawozdań z działalności przygotowywanych przez jej służby.

Podczas gdy Trybunał formułuje opinię z rocznej kontroli dotyczącą legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, opinia dyrektorów generalnych skupia się na stwierdzeniu, czy środki zostały spożytkowane zgodnie z przeznaczeniem, biorąc pod uwagę wieloletni charakter kontroli oraz ich skuteczność w wykrywaniu i korygowaniu błędów. Dyrektorzy generalni wyrażają opinię kierownictwa opartą na informacjach pochodzących m.in. z audytów własnych Komisji, sprawozdań i uwag Trybunału Obrachunkowego, a w stosownych przypadkach również z wyników kontroli przeprowadzonych przez państwa członkowskie.

Zob. także odpowiedzi Komisji w rozdziałach poszczególnych sekcji.

⁽²²⁾ Na mocy art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

⁽²³⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Trybunału Obrachunkowego – Podsumowanie osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2009, COM(2010) 281 wersja ostateczna z 2.6.2010.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.31. Trybunał wcześniej wskazał inne kwestie, które pozostają nierozwiązane:

- w kilku obszarach zakres lub skala zastrzeżeń powinny być większe (zob. pkt 3.67–3.68, 6.50 oraz **załączniki 3.3** i **6.3**)⁽²⁴⁾,

- dane od państw członkowskich dotyczące wycofanych i odzyskanych środków są niepełne lub ich brakuje (zob. pkt 1.16, 3.54 i 4.31)⁽²⁵⁾, oraz
- mechanizmy korekty finansowej nie są jeszcze w pełni skuteczne (zob. pkt 1.37–1.50)⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Zob. także sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2008, pkt 2.15.

⁽²⁵⁾ Zob. także sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2008, pkt 1.16 i 1.17.

⁽²⁶⁾ Zob. także sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2008, pkt 2.17.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.31.

- Komisja jest odpowiedzialna (na mocy art. 28a rozporządzenia finansowego) za utrzymywanie opłacalnych systemów kontroli, to jest systemów, w ramach których „właściwa kontrola jest przeprowadzana we właściwym czasie”. W poświadczeniach wiarygodności zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności uwzględniono możliwości tych systemów w zakresie wykrywania i korygowania błędów w czasie trwania programu mające na celu zminimalizowanie liczby pozostałych niewykrytych błędów pod koniec okresu programowania. Jak podano w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrektora Generalnego ds. Polityki Regionalnej za rok 2009, takie działania przeprowadzone w odniesieniu do programowania funduszu EFRR w okresie 1994-1999 wykazały, że ryzyko niewykrycia błędów znacznie zmalało.

Komisja wyraziła zadowolenie, że plany działania opracowane przez upoważnionych urzędników zatwierdzających przygotowano w taki sposób, aby dzięki nim likwidować słabe punkty oraz zmniejszać wykryte zagrożenia.

Jeżeli chodzi o rolnictwo, Komisja uważa, że zastrzeżenia zawarte w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za rok 2009, dotyczące środków w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w ramach systemów Axis2 i IACS w Bułgarii i Rumunii są wyczerpujące oraz że ich potencjalne działanie zostało odpowiednio odzwierciedlone w punktach 3.2.1 i 3.2.2 tego sprawozdania. W przypadku Grecji zastrzeżenia w poprzednich latach były uzasadnione poważnym zagrożeniem dla reputacji Komisji wynikającym z niekompletnego wdrożenia systemu IACS w Grecji, a nie z ryzyka finansowego dla budżetu UE będącego rezultatem nieprawidłowości, które zawsze było regulowane przez korekty finansowe nakładane na Grecję w ramach procedur kontroli zgodności rozliczeń. Jako że pod koniec 2008 r. Grecja wdrożyła plan działania mający na celu usunięcie nieprawidłowości, a system IACS podlega ciągłej ocenie, wycofanie zastrzeżenia jest w pełni uzasadnione.

W przypadku grupy polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” Komisja z zadowoleniem przyjmuje dostrzeżoną przez Trybunał poprawę jakości informacji przedstawianych w rocznych sprawozdaniach z działalności wszystkich dyrekcji generalnych z tej grupy (zob. ust. 6.51).

Zdaniem Komisji wniesienie zastrzeżeń przez dyrektorów generalnych w ich rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2009 lub też brak zastrzeżeń są zgodne z wewnętrznymi wytycznymi Komisji oraz są wynikiem prawidłowej oceny ryzyka nieodłącznie związanego z programami.

- Jeżeli chodzi o rolnictwo, zob. odpowiedź do ust. 1.17.
- Jeżeli chodzi o spójność zob. odpowiedzi do ust. 1.16.
- Zob. odpowiedzi do ust. 1.38–1.50.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Mechanizmy odzyskiwania środków i mechanizmy naprawcze**Wstęp**

1.32. Budżet UE jest wykonywany przez Komisję przy zapewnieniu efektywnej i skutecznej kontroli wewnętrznej wiarygodności sprawozdawczości, ochrony mienia i informacji, zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom oraz ich wykrywania, a także odpowiedniego zarządzania ryzykiem w zakresie prawidłowości transakcji, z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów, jak również charakteru danych płatności⁽²⁷⁾.

1.33. Komisja jest ostatecznie odpowiedzialna za dopilnowanie, aby systemy nadzoru i kontroli dawały wystarczającą pewność, że zapobieżono błędom w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń lub że je wykryto i poprawiono. Komisja odpowiada również za zapewnianie dostępu do wiarygodnych informacji dla własnego kierownictwa, zainteresowanych podmiotów i zewnętrznych kontrolerów.

1.34. Kwoty wypłacone nieprawidłowo podlegają odzyskaniu⁽²⁸⁾. W praktyce:

- Komisja jest w stanie odzyskać płatności od beneficjentów tylko w przypadkach, gdy bezpośrednio zarządza wydatkami (np. większość wydatków w grupie polityk „Badania naukowe, energia i transport”),
- w przypadku wydatków podlegających zarządzaniu dzielonemu (np. większość wydatków w grupach polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” i „Spójność”), zarządzaniu zdecentralizowanemu (np. w obszarze rozszerzenia UE) oraz pośredniemu zarządzaniu scentralizowanemu (np. w grupie polityk „Edukacja i obywatelstwo”) odpowiedzialność za odzyskiwanie nieprawidłowych płatności delegowano do państw członkowskich lub krajów trzecich. W przypadku wydatków podlegających wspólnemu zarządzaniu (np. w obszarze pomocy humanitarnej) mechanizmy naprawcze są określane w umowach podpisywanych z organizacjami międzynarodowymi. Jednakże w sytuacjach, kiedy nieodpowiednio zastosowano zasady obowiązujące w programach wydatków UE, Komisja może również dokonać korekt finansowych (zob. pkt 1.40).

1.32. Komisja musi zapewnić skuteczne i wydajne systemy kontroli wewnętrznej i uważa, że zarówno odzyskiwanie środków jak i przeprowadzanie korekt finansowych przyczyniają się do ochrony interesów finansowych Unii (zob. odpowiedź do ust. 1.50).

1.34.

- Poprzez weryfikację danych oraz przeprowadzane na miejscu kontrole systemów księgowania i sprawozdawczości Komisja dokonała znacznych starań w celu poprawy jakości informacji przesyłanych przez państwa członkowskie na temat środków odzyskanych i wycofanych w odniesieniu do programów polityki spójności. W latach 2008 i 2009 służby Komisji dokonały kontroli systemów w 19 państwach członkowskich. Ogółem funkcjonowanie tych systemów nie jest jeszcze w pełni wiarygodne we wszystkich państwach członkowskich, jakkolwiek istnieją dowody, że jakość systemów wzrasta i że w porównaniu z poprzednimi latami nastąpiła pewna poprawa. Komisja opracowała stosowne zalecenia i czuwa nad ich wypełnianiem. Dzięki temu informacje dostępne w momencie zamknięcia programów na lata 2000–2006 będą kompletne.

Na lata 2007–2013 przewidziano ujednoczoną procedurę składania oświadczeń dotyczących odzyskanych środków, a Komisja oczekuje, że dzięki tej procedurze sprawozdawczości jakością udostępnianych jej informacji jeszcze bardziej wzrośnie. Od państw członkowskich wymaga się także, aby osobno podawały korekty oparte na tych informacjach i dokonane na skutek audytów przeprowadzonych przez UE.

⁽²⁷⁾ Art. 28a rozporządzenia finansowego.

⁽²⁸⁾ Art. 71 ust. 3 rozporządzenia finansowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.35. Przez kilka lat przeprowadzana przez Trybunał kontrola skupiała się na sposobie wykonywania przez Komisję jej roli nadzorczej i stosowania mechanizmów naprawczych. Trybunał zbadał również, do jakiego stopnia organy krajowe i organizacje międzynarodowe przekazywały Komisji poprawne informacje na temat dokonanych korekt finansowych i odzyskanych środków.

1.36. Trybunał regularnie stwierdzał, że dane dotyczące funkcji naprawczej systemów nadzoru i kontroli na szczeblu państw członkowskich poprawiły się, lecz nie są wciąż kompletne i wiarygodne, w szczególności w obszarze „Spójności”⁽²⁹⁾. Komisja jednak przedstawia wiarygodne dane dotyczące jej własnych działań. Od procedury udzielania absolutorium za 2005 r. Parlament Europejski i Rada zachęcały Komisję i państwa członkowskie do wprowadzenia usprawnień koniecznych do zapewnienia kompletności i dokładności dostępnych informacji, aby udostępnić Trybunałowi wiarygodne dowody umożliwiające mu ocenę skuteczności mechanizmów wieloletniej korekty wydatków UE.

Informacje przedstawione przez Komisję wraz ze sprawozdaniem finansowym za 2009 r.

1.37. W informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego za 2009 r. Komisja odpowiedziała na te uwagi, przedstawiając bardziej szczegółowe niż w przeszłości informacje na temat odzyskanych środków i korekt finansowych⁽³⁰⁾. W szczególności Komisja przedstawiła informacje w podziale na etapy procedur odzyskiwania środków lub korekt finansowych („w postępowaniu”, „potwierdzona” lub „wykonana” – zob. pkt 1.42), na obszary wydatków, w stosownych przypadkach w podziale na okresy programowania oraz w niektórych przypadkach na odpowiednie państwa członkowskie.

1.36. *Od momentu opublikowania sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2005 Trybunał dostrzega stopniową poprawę jakości i zakresu informacji prezentowanych w informacji dodatkowej do skonsolidowanego sprawozdania finansowego w zakresie odzyskiwania środków. Jak Trybunał zauważył w swoim rocznym sprawozdaniu za rok budżetowy 2008 (ust. 1.16), w oparciu o wyniki własnych prac audytowych Komisja wprowadziła procedury umożliwiające dostarczanie wiarygodnych danych sprawozdań zawierających wiarygodne dane w zakresie korekt finansowych.*

Jeżeli chodzi o politykę spójności oraz korekty finansowe przeprowadzane przez państwa członkowskie w następstwie ich prac weryfikacyjnych i audytowych, Komisja musi polegać na jakości informacji przesyłanych przez państwa członkowskie.

W przeciagu ostatnich lat Komisja dokonała znacznych starań w celu poprawy jakości informacji na temat środków odzyskanych i wycofanych, przesyłanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do programów polityki spójności. Pomimo iż działanie takie wykracza poza wymogi o charakterze regulacyjnym, Komisja zażądała od państw członkowskich przedstawienia zarówno skumulowanych jak i rocznych danych na temat środków odzyskanych i wycofanych. Służby Komisji przeprowadziły także na miejscu kontrole systemów księgowania i sprawozdawczości w zakresie korekt w państwach członkowskich, co przyniosło dosyć dobre wyniki. W przypadku wykrycia obszarów wymagających poprawy, Komisja opracowała stosowne zalecenia i czuwała nad ich wypełnieniem.

⁽²⁹⁾ Ogólna uwaga dotycząca dłużników różnych w sprawozdaniach rocznych za lata budżetowe 2002, 2003 i 2004. Uwagi szczegółowe przedstawiono w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2005, pkt 6.36–6.41, w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006, pkt 2.26–2.30, w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2007, pkt 1.29–1.31 i 7.39 oraz w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2008, pkt 1.16–1.17 i 2.16 lit. c).

⁽³⁰⁾ Zob. Sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2009, informacja dodatkowa nr 6 do sprawozdania finansowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.38. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje te informacje. Stwierdza jednak, że należy usunąć uchybienia w prezentacji oraz w spójności informacji i kwot przedstawianych przez państwa członkowskie w zakresie „Spójności”, a także że informacje te należy interpretować uważnie (zob. również pkt 1.14–1.19 oraz poniżej).

Różnice w ukierunkowaniu i wpływie mechanizmów naprawczych

1.39. Odzyskiwanie od beneficjentów programów UE kwot nieprawidłowo wypłaconych i inne korekty finansowe różnią się znacznie pod względem ich ukierunkowania i wpływu. Poprzez odzyskanie środków koryguje się nieprawidłową wypłatę środków: z reguły to odbiorcy takich wypłat, zwracają kwoty nieprawidłowo otrzymane. Odzyskiwanie środków można zatem traktować jak mechanizm korekty ⁽³¹⁾.

1.40. Korekty finansowe (w tym rozliczanie wydatków na rolnictwo) z drugiej strony w znacznej mierze odnoszą się do uchybień w systemach zarządzania. W ich ramach wycofuje się środki z państw członkowskich lub krajów trzecich, które nie zapewniają odpowiedniego stosowania zasad UE. Konsekwencje finansowe takich korekt zwykle ponoszą krajowi podatnicy, a nie beneficjenci programu, który nieprawidłowo realizowano. Korekty finansowe przyczyniają się do ochrony interesów finansowych UE, jednak ani z zasady, ani w praktyce nie można ich traktować jako sposobu korygowania pojedynczych nieprawidłowo dokonanych płatności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.38. W odniesieniu do sprawozdania za rok 2009 zmieniono sposób przedstawienia informacji dodatkowej 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego. Komisja poprawiła sposób prezentacji na prośbę zainteresowanych podmiotów.

1.39. Komisja jest zobowiązana do przestrzegania różnych zasad dokonywania korekt, określonych w różnych aktach prawnych lub w ramach trybów zarządzania. W przypadku zarządzania dzielonego główną odpowiedzialność przydziela się przede wszystkim państwu członkowskim, a konieczność przeprowadzenia korekty finansowej przez Komisję ograniczona jest tylko do spraw, w których państwo członkowskie nie podjęło niezbędnych działań mających usunąć słabe punkty w systemach lub w przypadkach indywidualnych. Zagadnienie to przedstawiono w informacji dodatkowej 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

1.40. W przypadku polityki spójności korekta finansowa jest mechanizmem, którego zadaniem jest korygowanie nieprawidłowych wydatków objętych finansowaniem UE i które mają w związku z tym negatywny wpływ na budżet unijny.

Państwa członkowskie powinny odzyskać od beneficjentów nieprawidłowo wypłacone kwoty. Odzyskanie środków następuje albo poprzez uzyskanie od beneficjenta zwrotu odnośnej kwoty lub kompensatę z innych płatności, należnych temu samemu beneficjentowi.

W przypadkach, w których nienależne płatności na rzecz beneficjentów mogą być wykryte w wyniku kontroli UE, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia działań następczych polegających na odzyskaniu płatności od tych beneficjentów. Jednakże nawet w sytuacji, w której odzyskanie płatności od beneficjentów nie jest możliwe, ponieważ korekty finansowe dotyczą jedynie nieprawidłowości w systemie zarządzania i kontroli państw członkowskich, a nie nienależnych płatności, korekty te stanowią istotny środek umożliwiający poprawę systemów państw członkowskich, a tym samym również zapobieganie nieprawidłowym płatnościom lub ich wykrywanie i odzyskiwanie ich od beneficjentów.

Kontrola zgodności rozliczeń w obszarze rolnictwa ma na celu wykluczenie z finansowania UE wydatków poniesionych niezgodnie z przepisami unijnymi. Nie jest to jednak mechanizm, dzięki któremu odzyskuje się kwoty nieprawidłowo wypłacone beneficjentom, co zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego określoną w art. 53b ust. 2 lit. c) rozporządzenia finansowego oraz w art. 9 ust. 1 lit. a) ppkt (iii) rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 stanowi wyłączną odpowiedzialność państw członkowskich.

Dlatego Komisja jest zdania, że pewne korekty finansowe należy traktować jako mechanizmy korygujące błędy tylko w takich przypadkach, gdy odnośne kwoty odzyskuje się od beneficjenta końcowego.

⁽³¹⁾ Jednakże w rolnictwie, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1290/2005 (Dz.U. 209 z 11.8.2005, s. 1), kwotą 50 % każdej nienależnej płatności, której państwo członkowskie nie odzyskało od beneficjentów w ciągu czterech lat, lub w ciągu ośmiu lat w przypadku postępowań sądowych, jest automatycznie obciążany jego budżet krajowy (tzw. zasada 50/50) (zob. pkt 3.50 i 3.51). Państwa członkowskie muszą kontynuować procedury odzyskiwania środków i przekazywać wszelkie odzyskane kwoty do budżetu UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.41. W informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego Komisja uznaje różnice pomiędzy odzyskiwaniem środków a korektami finansowymi, jednak w innych dokumentach, takich jak sprawozdanie podsumowujące, nie przedstawia jeszcze w sposób wystarczająco jasny rozróżnienia tych dwóch mechanizmów. Mimo iż w 2009 r. niemal 90 % potwierdzonych kwot (ok. 2 900 mln euro z ogólnej kwoty 3 319 mln euro) oraz niemal 80 % zrealizowanych kwot (ok. 1 400 mln euro z ogólnej kwoty 1 843 mln euro) przedstawionych przez Komisję odnosi się do korekt finansowych zazwyczaj pokrywanych przez krajowych podatników, uwagi formułowane są czasami w taki sposób, jakby w całości lub w znacznej większości kwoty te były środkami odzyskanymi.

Poszczególne etapy mechanizmów naprawczych

1.42. Komisja przedstawia dane dla trzech podstawowych etapów procesu:

- korekta jest **w toku postępowania**, kiedy odzyskanie środków lub korekta finansowa jest nadal przeprowadzana lub finalizowana (np. za pomocą postępowań prawnych lub kontradyktoryjnych w Komisji i/lub w państwie członkowskim),
- korekta jest **potwierdzona/postanowiona**, kiedy kwota odzyskiwanych środków lub korekty finansowej została ustalona i sfinalizowana (np. na mocy decyzji Komisji lub porozumienia z państwem członkowskim),
- korekta jest **wykonana**, kiedy odzyskanie środków lub korekta finansowa są faktycznie zrealizowane (np. poprzez przyjęcie zwrotu przez Komisję lub odjęcie kwoty od przedstawionego przez państwo członkowskie wniosku o płatność).

1.43. Komisja wyjaśnia, że przedstawione dane dotyczące poszczególnych etapów mechanizmów naprawczych w grupie polityk „Spójność” odnoszą się wyłącznie do przypadków odzyskania środków i korekt finansowych, które ona narzuciła.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.41. Komisja stwierdza, że ogólny udział korekt finansowych, przytaczanych przez Trybunał, jest w przybliżeniu odzwierciedleniem części budżetu podlegającej zarządzaniu dzielonemu oraz faktu, że właśnie w tym obszarze Trybunał wykrywa dużą część błędów. W niektórych sprawozdaniach już widoczny jest nacisk położony przez Trybunał na rozróżnianie między odzyskiwaniem środków a korektami finansowymi, zostanie to również wzięte pod uwagę w przyszłych rocznych sprawozdaniach z działalności.

W rocznych sprawozdaniach finansowych UE w sposób rzetelny przedstawiono kwoty korekt finansowych będących wynikiem działań wykonywanych przez Komisję z racji jej roli nadzorczej.

Kwoty przedstawione jako korekty finansowe wskazują na to, że Komisja podjęła kroki w celu ochrony budżetu UE przed nienależną wypłatą środków. Odnośne komentarze służą wyjaśnieniu procedury, którą w takich przypadkach stosuje Komisja. Jako że odzyskanie wszelkich możliwych środków leży w interesie państw członkowskich, środki te zostaną w końcu odzyskane od beneficjentów poprzez zastosowanie stosownych procedur.

Komisja odsyła także do swoich odpowiedzi do ust. 1.36 i 1.40.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.44. W tej kwestii należy zwrócić uwagę na fakt, że w grupie polityk „Spójność” tylko 20 % korekt potwierdzonych w 2009 r. (2 411 mln euro) wykonano w tym samym roku (476 mln euro). Po dodaniu do kwot pozostałych z poprzednich lat, do końca 2009 r. do wykonania pozostaje nadal korekta w łącznej kwocie 2 332 mln euro. Pozostałe korekty zostaną wykonane dopiero przy zamknięciu programów⁽³²⁾, chyba że państwa członkowskie przedstawią w kolejnych latach dalsze deklaracje wydatków.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.44. W rocznych sprawozdaniach finansowych zawarto szczegółowe informacje na temat zatwierdzonych, wykonanych lub mających być wykonanych korekt finansowych oraz przedstawiono powody, dla których należy wykonać dalsze korekty na znaczne kwoty.

Jak Trybunał słusznie zauważył, wykonanie korekt finansowych za ostatnie lata nastąpi w momencie zakończenia programu, kiedy to uregulowany prawnie maksymalny poziom płatności okresowych zostanie osiągnięty. Ponadto korekty finansowe zatwierdzone w czasie trwania programów mogą zostać również wykonane poprzez składanie kolejnych wniosków o płatność. Dlatego też trudno jest ustalić bezpośrednią zależność między kwotami korekt finansowych zatwierdzonych w danym roku a kwotami korekt wykonanych w tym samym roku.

Według ogólnej zasady korekty finansowe zatwierdzone w czasie trwania programów wykonywane są w ramach kolejnych wniosków o płatność. Jako że górna granica płatności mogła zostać osiągnięta dla większości programów na lata 2000–2006, nieuniknione jest, że odliczenie wydatków niekwalifikowalnych zostanie dopiero uwzględnione w dokumentacji zamknięcia, którą państwa członkowskie mają przesłać w 2010 r.

Po otrzymaniu dowodów potwierdzających, że korekta została wykonana poprzez odliczenie wydatków niekwalifikowalnych od wnioskowanej płatności końcowej, Komisja określi ją jako korektę wykonaną. Szczegółowe informacje na temat wykonania korekt finansowych znajdują się w informacji dodatkowej 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

Mimo że w systemie rachunkowości Komisji nie można prześledzić wszystkich indywidualnych korekt finansowych, a jedynie te, które wywierają finansowy wpływ pod względem wkładu UE, to w sprawozdaniu Komisji za rok 2010 zakwalifikowane zostaną jako wykonane korekty finansowe, co do których istnieją dowody, że zostały wykonane w 2010 r.

Z uwagi na różny charakter i wartość odnośnych korekt dane liczbowe różnią się znacznie między sobą, w zależności od programu czy funduszu.

⁽³²⁾ W 2009 r. osiągnięto już 95 % pułap deklarowania wydatków przed zamknięciem programu w większości programów operacyjnych na okres programowania 2000–2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Brak wiarygodnych informacji na temat rocznego wpływu mechanizmów naprawczych

1.45. Z zasady w przypadku istnienia wiarygodnych informacji o wpływie mechanizmów naprawczych w przeszłości można by oszacować potencjalne efekty zastosowania takich samych mechanizmów w przyszłości. Czasami błędnie sugerowano również porównanie odzyskanych środków i korekt finansowych z poczynionymi przez Trybunał szacunkami błędów, a nawet odliczenie tych kwot od szacunków Trybunału.

1.46. Jednakże wiarygodne roczne informacje na temat skutków mechanizmów naprawczych nie są dostępne. Informacja dodatkowa do sprawozdania finansowego nie ukazuje w sposób usystematyzowany, jak odzyskane sumy są powiązane z poszczególnymi latami, a w niektórych przypadkach stwierdzono i zarejestrowano w bieżącym roku budżetowym akumulację lub zaległości korekt z poprzedniego roku.

1.45. Komisja zauważyła, że czasami poziom błędów zaprezentowany w rocznym sprawozdaniu Trybunału (w szczególności w obszarze spójności) został przedstawiony jako kwota bezwzględna, która następnie została porównana z danymi liczbowymi dotyczącymi środków odzyskanych i korekt. Komisja nie zgadza się z tą praktyką.

Komisja wielokrotnie potwierdzała, że wieloletnie programy są objęte wieloletnimi systemami kontroli oraz że wiele błędów wykrytych przez Trybunał w danym roku zostałyby w normalnych warunkach wykrytych i skorygowanych przez Komisję w późniejszych latach. Można to wykazać poprzez obliczenie poziomów błędów pozostałych w momencie zamknięcia programu, które wcześniej były przedstawiane jako niższe niż podczas okresu realizacji.

Komisja zgadza się, że nie można bezpośrednio przeprowadzić porównania poziomów błędów DAS obliczonych przez Trybunał, odnoszących się do rocznej analizy transakcji, z poziomem błędów obliczonych przez Komisję.

1.46. Jak Trybunał sam zauważył w ust. 1.44, większość korekt finansowych w obszarze spójności, które zostały przyjęte na tak późnym etapie programowania na lata 2000–2006, zostanie wykonana w momencie zakończenia programu, a nie w roku, kiedy dana korekta finansowa nastąpiła lub kiedy została ona zatwierdzona. To potwierdza, że systemy korygujące w programach zarządzania dzielonego mają charakter wieloletni.

Ponadto w przypadku zidentyfikowania słabych punktów w systemach kontroli na poziomie państw członkowskich, nie skorygowanych przez same państwa członkowskie, możliwe jest nałożenie zryczałtowanych korekt, nie odnoszących się do żadnej specyficznej nieprawidłowości w wydatkach ani do żadnego specyficznego roku.

Dlatego też nie jest możliwe ustanowienie bezpośredniej zależności pomiędzy korektą finansową a rokiem, w którym poniesiono wydatek, do którego odnosi się korekta.

Fundusze strukturalne są wdrażane w cyklach wieloletnich. Jeżeli korekty finansowej nie zgłoszono w roku N, zostanie ona zgłoszona w roku N+1, bez uszczerbku dla wiarygodności procedury, mającej głównie na celu zapewnienie korekty wszelkich płatności nieprawidłowych. Tego typu kompensowanie między latami w danym okresie programowania jest niezbędne, aby dostarczyć dokładnych, przejrzystych oraz kompletnych informacji skumulowanych na temat korekt finansowych.

Niemniej jednak w uwagach do sprawozdań finansowych przedstawiono zarówno informacje dotyczące korekt finansowych zatwierdzonych i wykonanych w danym roku, jak i informacje skumulowane.

Natomiast w obszarze rolnictwa (EFRG i EFRROW) korekty finansowe powiązane są z wydatkami przypadającymi na dany rok budżetowy, a związek ten jest przedstawiony w każdej decyzji o zgodności przyjętej przez Komisję.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.47. Ponadto cykl wielu mechanizmów korekcyjnych może obejmować wiele lat, a zmiany elementów mających wpływ na funkcje naprawcze wielu systemów nadzoru i kontroli (ramy prawne i organizacyjne, procedury odzyskiwania środków, rodzaj, wielkość i czas trwania projektów itp.) mogą wpływać na zdolność do oszacowania prawdopodobnego ich oddziaływania w przyszłości.

1.48. Dodatkowo należy przypomnieć, że mechanizmy naprawcze Komisji obejmują przede wszystkim korekty finansowe inne niż odzyskiwanie środków (zob. pkt 1.39–1.40).

Wnioski dotyczące funkcji naprawczej systemów nadzoru i kontroli

1.49. Komisja podjęła w 2009 r. działania zmierzające do zwiększenia ilości i poprawienia jakości informacji, które przedstawia ona na temat mechanizmów naprawczych stosowanych w odniesieniu do budżetu UE. Działania te są pozytywne. Jednakże informacje przedstawiane przez Komisję nadal nie są w pełni wiarygodne, z uwagi na to, że Komisja nie zawsze otrzymuje wiarygodne informacje od państw członkowskich. Ponadto należy rozważyć potrzebę uściślenia wytycznych dotyczących sprawozdawczości finansowej pod kątem tego, jakie informacje należy podawać i jak je ujmować. W odniesieniu do niektórych obszarów wydatkowania Komisja nie przedstawia informacji na temat roku, w którym dokonano danej płatności, roku, w którym wykryto dany błąd, oraz roku, w którym związana z tym korekta finansowa jest przedstawiana w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego.

1.50. Zdecydowana większość korekt, pod względem wartości, obejmuje korekty finansowe stosowane wobec państw członkowskich lub krajów trzecich, a nie środki odzyskiwane od pojedynczych beneficjentów, którzy otrzymali dofinansowanie UE w sposób nieprawidłowy. Natomiast błędy wykrywane przez Trybunał dotyczą przede wszystkim kwot, o które nieprawidłowo występują beneficjenci lub które są nieprawidłowo im wypłacane. Uwzględniając powyższe, Trybunał stwierdza, że nie jest możliwe rzeczowe porównanie pomiędzy jego własnymi szacunkami poziomu błędów a przedstawionymi przez Komisję danymi dotyczącymi korekt finansowych i odzyskanych środków.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.48. Zob. odpowiedź do ust. 1.39.

1.49. Zob. odpowiedzi do ust. 1.19, 1.40 i 1.46.

Przeprowadzenie uzgodnienia płatności, błędów i korekt finansowych zgodnie z sugestiami Trybunału nie jest możliwe w przypadku, kiedy system oświadczeń o wydatkach jest skumulowany w okresie wielu lat lub w niektórych przypadkach, w których następują korekty systemów (zob. też odpowiedź do ust. 1.50).

1.50. Przy zarządzaniu bezpośrednim Komisja koryguje błędy przez postępowanie mające na celu odzyskanie środków (nakaz odzyskania środków lub kompensata z kolejnej płatności) lub też żąda skorygowanego zestawienia poniesionych wydatków.

Większą część budżetu UE, około 80 %, wykonuje się, stosując zarządzanie dzielone, w trakcie którego państwa członkowskie są głównie odpowiedzialne za zapewnienie prawidłowości wydatków zadeklarowanych Komisji, a tym samym za wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości. W tym trybie zarządzania Komisja jest także odpowiedzialna za dopilnowanie, aby systemy wdrożone przez władze krajowe były skuteczne, a w przypadku braku takiej skuteczności Komisja może nałożyć korekty finansowe. Dlatego w systemie korekt finansowych przewidzianych przez mające zastosowanie prawodawstwo zakłada się, że Komisja dokonuje korekt lub odzyskuje środki od państw członkowskich, które z kolei muszą odzyskać od beneficjentów kwoty nieprawidłowo wypłacone. Jednak w przypadku gdy korekty finansowe dotyczą słabych punktów w systemie, oparte są one zazwyczaj na stawkach zryczałtowanych lub ekstrapolowanych, a nie na błędach wykrytych na poziomie beneficjenta.

ODPOWIEDZI KOMISJI

W związku z tym należy rozróżnić między:

- informacjami dotyczącymi korekt finansowych przeprowadzonych na skutek audytów i kontroli UE, które są kompletne i wiarygodne, lecz które w przypadku słabego punktu w systemie nie mogą być bezpośrednio powiązane z błędami w płatnościach dla beneficjenta ani ze specyficznym rokiem,
- informacjami przekazywanymi Komisji na temat środków wycofanych i odzyskanych w odniesieniu do nieprawidłowych wydatków państw członkowskich: podczas gdy informacje dostępne dla obszaru rolnictwa są właściwe (zob. odpowiedź do ust. 1.17), w planie działania na 2008 rok w szczególności zajęto się jakością i kompletnością informacji z zakresu polityki spójności. W wyniku tego dane za rok 2009 przekazane Komisji przez państwa członkowskie w pierwszej połowie 2010 r. są lepszej jakości oraz są bardziej kompletne.

Komisja zgadza się, że nie jest właściwe porównanie progów błędów DAS obliczonych przez Trybunał, które na mocy Traktatu odnoszą się do corocznej analizy próbek transakcji, z danymi liczbowymi dotyczącymi korekt finansowych. Jak wspomniano powyżej, z uwagi na istnienie różnych rodzajów korekt finansowych w obszarze polityki spójności nie jest możliwe stworzenie bezpośredniego powiązania pomiędzy korektą finansową a rokiem wydatku, którego dotyczy dana korekta. Jednak podczas obliczania poziomu błędów pozostałych po zamknięciu programu można jasno określić wpływ korekt finansowych. Na przykład w kontrolnym postępowaniu wyjaśniającym dotyczącym zamknięcia nieprzeznaczonym dla celów statystycznych, zakończonym w styczniu 2010 r. i przeprowadzonym przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej na próbie programów EFRR na lata 1994–1999, wykazano, że w momencie zamknięcia i po dokonaniu wszelkich korekt finansowych ogólne ryzyko błędu uległo znacznemu ograniczeniu.

Komisja zapewnia ochronę interesów finansowych Unii, stosując systemy zarządzania i kontroli oraz procedury ustalone w rozporządzeniach finansowych i sektorowych, stworzonych przez prawodawcę w celu zapobiegania błędom wpływającym negatywnie na budżet UE oraz w celu wykrywania i korygowania tych błędów.

ZAŁĄCZNIK 1.1

PODEJŚCIE KONTROLNE I METODYKA KONTROLI

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

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

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

2. Kontrola składa się z następujących podstawowych elementów:

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

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

3. Przyjęte przez Trybunał podejście do kontroli prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń opiera się na **dwóch zasadniczych filarach**, którymi są:

- bezpośrednie badanie transakcji prowadzone w celu ustalenia stopnia ich prawidłowości, oraz
- ocena skuteczności systemów nadzoru i kontroli w zapewnianiu prawidłowości transakcji.

4. Elementami uzupełniającymi to podejście są dowody uzyskane na podstawie prac innych kontrolerów (w stosownych przypadkach) oraz analiza oświadczeń kierownictwa ⁽²⁾.

W jaki sposób Trybunał bada transakcje

5. Badanie transakcji odbywa się na podstawie **statystycznie dobranej reprezentatywnej próby** wpływów (w przypadku dochodów) oraz płatności w danej grupie polityki. Na podstawie tego badania uzyskuje się statystyczny szacunek stopnia prawidłowości transakcji w danej populacji.

6. Do określenia liczebności próby koniecznej do uzyskania wiarygodnego wyniku Trybunał stosuje **model pewności uzyskiwanej na podstawie kontroli**. Obejmuje on ocenę ryzyka wystąpienia błędów w transakcjach (ryzyko nieodłączne) oraz ryzyka, że systemy nadzoru i kontroli nie zapobiegają tym błędom lub ich nie wykrywają i nie korygują (ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej). Kiedy podczas badania stwierdza się, że systemy są skuteczne, mogą one częściowo dawać pewność co do prawidłowości transakcji. W praktyce Trybunał polega przede wszystkim na bezpośrednim badaniu transakcji.

⁽¹⁾ Łącznie z informacją dodatkową.

⁽²⁾ W szczególności roczne sprawozdania z działalności i deklaracje dyrektorów generalnych Komisji (zob. pkt 16 i 17) oraz ich sprawozdanie podsumowujące.

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

W jaki sposób Trybunał ocenia i przedstawia wyniki badania transakcji

8. Błędy w transakcjach występują z różnych powodów i przybierają różne formy, w zależności od charakteru naruszenia i konkretnej zasady lub warunku umownego, których nie przestrzegano. Mogą dotyczyć „warunku płatności” lub „innego kryterium zgodności”.

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

- są one **kwantyfikowalne**, lub
- **niekwantyfikowalne**, w sytuacji gdy nie można zmierzyć, jaka część kwoty wypłaconej lub otrzymanej z budżetu UE była nieprawidłowa lub gdy błąd odnosi się do „innego kryterium zgodności”⁽³⁾, oraz
- w zależności od ich **charakteru**: chodzi tu zwłaszcza o **kwalityfikowalność** (płatność nie spełnia wymogów kwalifikowalności), **wystąpienie** (zwrot kosztu, co do którego nie udowodniono, że został faktycznie poniesiony) lub **dokładność** (płatność obliczona nieprawidłowo).

10. Trybunał podaje **częstość** występowania błędów, określając odsetek transakcji w próbie zawierających błędy (zarówno kwantyfikowalne, jak i niekwantyfikowalne). Odsetek ten wskazuje na prawdopodobny stopień rozpowszechnienia błędów w danej grupie polityk.

11. Trybunał oszacowuje ogólny wpływ finansowy błędów kwantyfikowalnych, i w ten sposób określa najbardziej prawdopodobny **poziom błąd**. Najbardziej prawdopodobny poziom błędu klasyfikuje się, zaliczając go do jednego z następujących trzech przedziałów:

- poniżej 2 %,
- między 2 % a 5 %,
- ponad 5 %.

12. Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał badania transakcji, przedstawione w załączniku 1 do każdego z rozdziałów, zestawiono w **tabeli 1.2**.

W jaki sposób Trybunał ocenia systemy i przedstawia wyniki tej oceny

13. **Systemy nadzoru i kontroli** ustanawia Komisja (oraz państwa członkowskie i państwa beneficjenci) w celu zarządzania ryzykiem dla budżetu UE, m.in. dotyczącym prawidłowości transakcji. Ocena skuteczności systemów w zapewnianiu prawidłowości jest zatem kluczową procedurą kontroli i jest szczególnie przydatna do celów formułowania zaleceń zmierzających do poprawy sytuacji.

14. Każdą grupę polityk reguluje wiele poszczególnych systemów, a zbadanie i ocena każdego z nich wymaga znacznej ilości czasu. Co roku Trybunał typuje więc do zbadania próbę systemów. Wyniki **ocen systemów** przedstawiono w formie tabeli zatytułowanej „Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli”, zamieszczonej w załączniku 2 do rozdziałów 9–11. Tam gdzie możliwe było opracowanie i przeprowadzenie kontroli tak, aby ocenić skuteczność systemów, systemy te klasyfikuje się jako **skuteczne** w ograniczaniu ryzyka błędu w transakcjach, **częściowo skuteczne** (gdy występują w nich uchybienia ograniczające ich skuteczność operacyjną) lub **nieskuteczne** (gdy uchybienia mają szeroki zasięg i z tego względu całkowicie niwelują skuteczność operacyjną systemów). W pozostałych obszarach/grupach polityk systemy oceniono pod względem ich zgodności z obowiązującymi wymogami.

15. Jeżeli uzyskano odpowiednie dowody kontroli, Trybunał wydaje też **ogólną ocenę** systemów nadzoru i kontroli (także przedstawioną w załączniku 2 do rozdziałów 2–9), która uwzględnia zarówno ocenę wybranych systemów, jak i wyniki badania transakcji.

⁽³⁾ W niektórych przypadkach programy wydatkowania nakładają na beneficjentów wymogi prawne, lecz stanowią, że niespełnienie danego wymogu nie ma wpływu na uprawnienie odbiorcy do otrzymania płatności; zamiast tego prowadzi ono do korekty finansowej lub grzywny. Przykładem godnym odnotowania jest „zasada współzależności” w rolnictwie. Wymogi te wynikają z przepisów o ochronie środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt (podstawowe wymogi w zakresie zarządzania) oraz z zasad utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR). Jeżeli odbiorca płatności bezpośrednich w ramach WPR nie przestrzega odpowiednich wymogów zasady współzależności, kwota bezpośrednich płatności zostaje zmniejszona lub podlega wyłączeniu. Kiedy Trybunał stwierdza naruszenie wymogów zasady współzależności, klasyfikuje je jako błąd niekwantyfikowalny, i dlatego nie jest ono ujęte podczas obliczania najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu.

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

16. Każdy dyrektor generalny sporządza i publikuje roczne sprawozdanie z działalności, w którym przedstawia osiągnięcia w zakresie realizacji celów polityki oraz systemu zarządzania i kontroli służące prawidłowości transakcji i odpowiedniemu wykorzystaniu zasobów. Każdemu rocznemu sprawozdaniu z działalności towarzyszy oświadczenie dyrektora generalnego mówiące m.in. o tym, w jakim stopniu środki były wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem, oraz o tym, czy obowiązujące procedury kontroli dają niezbędną gwarancję prawidłowości transakcji⁽⁴⁾. To sprawozdanie wraz z oświadczeniem stanowią kluczowy element kontroli wewnętrznej.

17. Trybunał ocenia roczne sprawozdanie z działalności i towarzyszące mu oświadczenia, aby określić, do jakiego stopnia dają one rzetelny obraz zarządzania finansami w kontekście prawidłowości transakcji. Dokonuje się tego za pomocą przeglądu i analizy oraz porównania z ustaleniami Trybunału w danym obszarze (obszarach).

W jaki sposób Trybunał uzyskuje swoją opinię

18. Trybunał zestawia szacowany najbardziej prawdopodobny poziom błędu z poziomem istotności wynoszącym 2 %, aby ustalić – biorąc pod uwagę także inne dowody – czy w transakcjach występuje istotny poziom błędu (wówczas wydawana jest opinia negatywna), czy też nie (opinia bez zastrzeżeń), lub też czy istotny poziom błędu występuje jedynie w ograniczonej części populacji (opinia z zastrzeżeniem).

⁽⁴⁾ Więcej informacji na temat tych procesów oraz linki do najnowszych sprawozdań można znaleźć na stronie: http://ec.europa.eu/atwork/sythesis/index_en.htm

ROZDZIAŁ 2

Dochody

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	2.1–2.14
Charakterystyka obszaru budżetowego	2.2–2.6
Zakres kontroli i podejście kontrolne	2.7–2.14
Tradycyjne zasoby własne	2.8–2.12
Zasoby własne oparte na VAT i DNB	2.13–2.14
Prawidłowość transakcji	2.15–2.18
Tradycyjne zasoby własne	2.16
Zasoby własne oparte na VAT i DNB	2.17
Inne dochody	2.18
Skuteczność systemów	2.19–2.31
Tradycyjne zasoby własne	2.20–2.24
Zasoby własne oparte na VAT	2.25–2.26
Zasoby własne oparte na DNB	2.27–2.31
Kompilacja rachunków narodowych w państwach członkowskich	2.27–2.28
Zastrzeżenia ogólne i szczegółowe	2.29–2.30
Weryfikacja wykazów DNB w państwach członkowskich	2.31
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	2.32
Wnioski i zalecenia	2.33–2.39

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

2.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę dotyczącą dochodów. Najważniejsze informacje finansowe dotyczące dochodów zestawiono w **tabeli 2.1**. Zasoby własne stanowią zdecydowanie główne źródło finansowania wydatków budżetowych (94,1 %).

Tabela 2.1 – Dochody – najważniejsze informacje

(w mln euro)

Tytuł budżetowy	Rodzaj dochodów	Opis	Dochody w 2009 r.	%
1	Tradycyjne zasoby własne (TZW)	Opłaty produkcyjne od cukru (rozdział 11)	132	0,1
		Cła (rozdział 12)	14 397	12,3
	Zasoby własne oparte na VAT	Zasoby własne z tytułu podatku VAT (podatku od wartości dodanej) za bieżący rok budżetowy (rozdział 13)	13 743	11,7
	Zasoby własne oparte na DNB	Zasoby własne oparte na DNB (dochodzie narodowym brutto) za bieżący rok budżetowy (rozdział 14)	82 413	70,3
	Korekta nierównowagi budżetowej	Rabat brytyjski (rozdział 15)	- 315	- 0,3
	Obniżka brutto rocznego wkładu opartego na DNB	Przyznana Niderlandom i Szwecji (rozdział 16)	4	0,0
ZASOBY WŁASNE OGÓŁEM			110 373	94,1
3		Nadwyżki, salda oraz dostosowania	330	0,3
4		Dochody pochodzące od osób pracujących w instytucjach i innych organach Wspólnoty	781	0,7
5		Dochody pochodzące z działalności administracyjnej instytucji	258	0,2
6		Składki i zwroty związane z realizacją porozumień i programów wspólnotowych	4 545	3,9
7		Odsetki od zaległych płatności i grzywny	933	0,8
8		Operacje zaciągania i udzielania pożyczek	4	0,0
9		Dochody różne	61	0,1
INNE DOCHODY OGÓŁEM			6 912	5,9
Dochody za rok budżetowy ogółem			117 285	100,0

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe za rok budżetowy 2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka obszaru budżetowego

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

2.3. Wysokość tradycyjnych zasobów własnych ustalają państwa członkowskie. One też pobierają należne kwoty. Trzy czwarte tych kwot wpłaca się na rzecz UE, a pozostała jedna czwarta jest zatrzymywana przez państwa na pokrycie kosztów związanych z poborem należności. Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji miesięczną deklarację ustalonych należności (wyciąg z konta A) oraz kwartalną deklarację ustalonych należności nieujętych na koncie A (wyciąg z konta B) ⁽²⁾.

2.4. Zasoby własne oparte na VAT i DNB stanowią składki wynikające z zastosowania jednolitych stawek do hipotetycznie ujednoliconych podstaw wymiaru podatku VAT lub do DNB państw członkowskich i są obliczane zgodnie z przepisami UE.

2.5. Zgodnie z decyzją 2007/436/WE, Euratom niektóre państwa członkowskie korzystają z obniżonej stawki VAT ⁽³⁾ oraz z obniżki brutto swojego rocznego wkładu opartego na DNB ⁽⁴⁾ w okresie 2007–2013. Ponadto w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa stosowany jest mechanizm korekty nierównowagi budżetowej (tzw. rabat brytyjski), co oznacza zmniejszenie wkładu tego kraju, opartego na DNB.

2.6. Zasoby oparte na DNB wykorzystywane są do zrównoważenia budżetu. Każde zniżenie DNB w odniesieniu do konkretnego kraju, niemające wpływu na ogólne zasoby własne oparte na DNB, skutkuje podniesieniem składek wnoszonych przez inne państwa członkowskie aż do momentu, kiedy problem zostanie wskazany i naprawiony.

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

⁽²⁾ Jeżeli należności lub opłaty wyrównawcze nie zostały uregulowane ani zabezpieczone albo jeżeli są one zabezpieczone, ale zostały zakwestionowane, państwa członkowskie mogą wstrzymać udostępnienie tych zasobów, zapisując je na oddzielnym rachunku (konto B).

⁽³⁾ Niemcy, Niderlandy, Austria i Szwecja.

⁽⁴⁾ Niderlandy i Szwecja.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

2.7. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1, część 2**. Do celów kontroli dochodów na poziomie Komisji zbadano statystycznie dobraną reprezentatywną próbę 62 nakazów odzyskania środków pochodzących z prowadzonego przez Komisję rejestru księgowego wpływów wszystkich dochodów (zob. **załącznik 2.1**).

Tradycyjne zasoby własne

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

2.9. Trybunał przeprowadził ocenę systemów nadzoru i kontroli w trzech państwach członkowskich ⁽⁵⁾ oraz dokonał przeglądu ich systemów księgowania tradycyjnych zasobów własnych. W celu uzyskania wystarczającej pewności, że zaksięgowane kwoty są prawidłowe, zbadał on przepływ należności od momentu ich powstania do zadeklarowania Komisji. Kontrolerzy zbadali losowo dobraną próbę 30 zgłoszeń przywozowych w każdym z tych trzech państw członkowskich.

2.10. W pięciu przypadkach odzyskania należności dotyczących tradycyjnych zasobów własnych objętych próbą, o której mowa w pkt 2.7, Trybunał dokonał uzgodnienia wybranych miesięcznych deklaracji ze stanowiącymi ich podstawę zapisami księgowymi państw członkowskich ⁽⁶⁾.

2.11. Trybunał ocenił systemy nadzoru i kontroli w Komisji, łącznie z prowadzonymi przez nią inspekcjami w państwach członkowskich. Oceniono także rolę nadzorczą ACOR ⁽⁷⁾.

2.12. Trybunał uwzględnił wyniki kontroli w zakresie uproszczonych procedur celnych dotyczących przywozu, przeprowadzonej w 2008 i 2009 r. w dziewięciu państwach członkowskich ⁽⁸⁾.

Zasoby własne oparte na VAT i DNB

2.13. Zasoby własne oparte na VAT i DNB oparte są na statystykach makroekonomicznych wynikających z danych, których nie można bezpośrednio zweryfikować. Dlatego punktem wyjścia podczas kontroli były przekazane Komisji zagregowane dane makroekonomiczne przygotowane przez państwa członkowskie. Następnie oceniono stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych służące do ustalenia, jakie kwoty mają zostać ujęte w ostatecznej wersji sprawozdania finansowego. Kontrola dotyczyła zatem sporządzenia budżetu i poprawności kwot wkładów wpłacanych przez państwa członkowskie.

⁽⁵⁾ Niemcy, Irlandia i Łotwa.

⁽⁶⁾ Niemcy, Francja, Włochy, Słowenia i Zjednoczone Królestwo.

⁽⁷⁾ Komitet Doradczy ds. Zasobów Własnych: art. 20 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000 ze zmianami.

⁽⁸⁾ Belgia, Irlandia, Francja, Włochy, Węgry, Niderlandy, Słowenia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.14. Podczas kontroli poddano także ocenie systemy nadzoru i kontroli Komisji, które mają służyć uzyskaniu pewności, że wysokość tych zasobów jest obliczana poprawnie oraz że należności są pobierane we właściwy sposób. Przedmiotem kontroli była ponadto działalność komitetów ACOR i DNB ⁽⁹⁾.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

2.15. Wyniki badania transakcji zestawiono w **załączniku 2.1.**

Tradycyjne zasoby własne

2.16. Trybunał ustalił, że w deklaracjach przekazywanych Komisji przez państwa członkowskie zasadniczo nie wystąpił istotny poziom błędu.

Zasoby własne oparte na VAT i DNB

2.17. Trybunał ustalił w wyniku kontroli, że przy obliczaniu wkładów państw członkowskich oraz przy ich wpłaceniu nie wystąpił istotny poziom błędu. Jednakże w grudniu 2009 r. Komisja wykryła błąd w swoim wyliczeniu tymczasowych szacunków rabatu brytyjskiego za lata 2008 i 2009, polegający na jego zawyżeniu o odpowiednio 138 mln euro i 458 mln euro. Ponieważ rabat brytyjski za 2008 r. został uwzględniony w budżecie na 2009 r., państwa członkowskie, które go finansują, w 2009 r. dokonały wyższego wkładu niż należało. Zostanie to skorygowane dopiero po uwzględnieniu zmienionych szacunków w budżecie na kolejne lata.

2.17. O nieprawidłowościach dostrzeżonych wówczas przez Komisję zostały poinformowane państwa członkowskie i Trybunał. Wszystkie państwa członkowskie zgodziły się, że konieczne jest podjęcie niezbędnych środków naprawczych w ramach zwykłych procedur rewizji i aktualizacji.

Inne dochody

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

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

2.19. Wyniki badania transakcji zestawiono w **załączniku 2.2.**

⁽⁹⁾ Art. 4 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003: rozporządzenie DNB (Dz.U. L 181 z 19.7.2003, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Tradycyjne zasoby własne

2.20. Podobnie jak w ubiegłych latach ⁽¹⁰⁾ Trybunał zwrócił uwagę na problemy w procedurach i systemach, mające wpływ na kwoty zapisane na kontach B. Problemom tym należy zaradzić. Dotyczą one w szczególności opóźnień w odzyskiwaniu należności i późnego udostępniania odzyskanych kwot ⁽¹¹⁾, a także nieuzasadnionych odpisów należności celnych ⁽¹²⁾.

2.21. W dwóch skontrolowanych państwach członkowskich ⁽¹³⁾ władze krajowe nie były w stanie w pełni uzasadnić kwot zapisanych na kontach B, gdyż nie zgadzały się one z dokumentami stanowiącymi ich podstawę. Ponadto podobne różnice Trybunał stwierdził przy okazji uzgadniania kont A ⁽¹⁴⁾.

2.22. Komisja przyjęła stanowisko, iż w przypadkach zajęcia towarów bezprawnie wprowadzonych na obszar celny Wspólnoty zapisanie na kontach B wynikającego z tego długu celnego nie jest konieczne. W swoim wyroku z kwietnia 2009 r. ⁽¹⁵⁾ Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że aby spowodować wygaśnięcie długu celnego, zajęcie towarów musi nastąpić, zanim towary miną pierwszy urząd celny położony na tym obszarze. Dlatego też w opinii Trybunału Obrachunkowego długi wynikające z zajęcia towarów po tym etapie powinny być zapisane na kontach.

2.23. W wyniku kontroli na miejscu przeprowadzonych przez Trybunał stwierdzono niedociągnięcia w krajowym dozorcze celnym, w szczególności w zakresie funkcjonowania analizy ryzyka na potrzeby selekcji handlowców i przywozów mających podlegać kontroli celnej ⁽¹⁶⁾. Zwiększa to ryzyko niewykrycia nieprawidłowości, co mogłoby doprowadzić do strat w tradycyjnych zasobach własnych.

2.20. Komisja zwróci się do odnośnych państw członkowskich o podjęcie działań naprawczych w celu usunięcia wykrytych niedociągnięć i w stosownych przypadkach zwróci się o uregulowanie niedopłaconych tradycyjnych zasobów własnych wraz z należnymi odsetkami za zwłokę.

2.21. Odnośne państwa członkowskie będą proszone o uzasadnienie kwot zapisanych w rachunkach w celu uzupełnienia wszelkich wykrytych niedopłat tradycyjnych zasobów własnych, a w przypadkach spóźnionego udostępnienia środków wymagana będzie zapłata odsetek za zwłokę.

2.22. Stanowisko Komisji oparte jest na art. 867a rozporządzenia (EWG) nr 2454/93 wprowadzającego kodeks celny, zgodnie z którym towary zajęte i uległe przypadkowi uznaje się za objęte procedurą składu celnego. W przypadku towarów objętych tą procedurą nie powstaje dług celny i nie jest on ujmowany w rachunkach. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2009 r. nie dotyczył tego, czy art. 867a odnosi się do ujmowania długu celnego za zajęte towary, w związku z czym Komisja czekała na wynik podobnej sprawy, C-230/08. Komisja ocenia skutki niedawnego wyroku w tej sprawie i wynikające z niego działania następcze. W każdym razie po wejściu w życie znowelizowanego kodeksu celnego w przypadku zajętych towarów dług celny będzie zawsze umarzany, niezależnie od miejsca zajęcia towarów.

2.23. Państwa członkowskie powinny ustanowić swoje systemy kontroli celnej na podstawie odpowiednich metod analizy ryzyka. Niedociągnięcia, do których odnosi się Trybunał, dotyczą trzech państw członkowskich. W jednym z nich w przeprowadzonej przez Trybunał kontroli uproszczonych procedur przyjęto identyczne ustalenia, a Komisja śledzi podejmowane dalsze działania w tej sprawie. W pozostałych dwóch niedociągnięcia dotyczą braku elementu losowego w systemie selekcji zgłoszeń celnych/handlowców. Organy krajowe jednego z tych państw podjęły środki naprawcze. W drugim państwie zastosowano element losowy, lecz nie został on włączony do automatycznego systemu selekcji zgłoszeń przywozowych/handlowców poddawanych badaniu.

⁽¹⁰⁾ Na przykład sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 4.14.

⁽¹¹⁾ Niemcy, Irlandia, Włochy i Łotwa.

⁽¹²⁾ Niemcy.

⁽¹³⁾ Irlandia i Łotwa.

⁽¹⁴⁾ Irlandia.

⁽¹⁵⁾ Sprawa C-459/07 z dnia 2 kwietnia 2009 r.

⁽¹⁶⁾ Niemcy, Irlandia i Łotwa.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.24. Ponadto w ostatnim sprawozdaniu specjalnym⁽¹⁷⁾ na temat uproszczonych procedur celnych⁽¹⁸⁾ Trybunał odnotował istotne uchybienia w systemach kontroli we wszystkich skontrolowanych państwach członkowskich oraz dużą częstotliwość błędów występujących w większości z nich. Biorąc pod uwagę, że te państwa członkowskie wnoszą ponad połowę całej kwoty tradycyjnych zasobów własnych oraz że około dwóch trzecich wszystkich zgłoszeń celnych w UE dokonuje się z wykorzystaniem procedur uproszczonych, powyższe niedociągnięcia w kontroli mają wpływ na funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli państw członkowskich w obszarze tradycyjnych zasobów własnych. Prowadzi to z kolei do ryzyka poboru nieprawidłowych kwot tradycyjnych zasobów własnych.

Zasoby własne oparte na VAT

2.25. Podstawą do obliczenia zasobów własnych opartych na VAT jest kwota faktycznie pobranego podatku VAT w państwach członkowskich⁽¹⁹⁾. W opublikowanym przez Komisję we wrześniu 2009 r. badaniu mającym na celu wyliczenie i analizę luki w VAT w państwach członkowskich UE-25 (z wyjątkiem Cypru)⁽²⁰⁾ oszacowano różnicę między wpływami z VAT a teoretyczną kwotą netto należności VAT na średnio 13 % za okres 2004–2006. W przypadku państw członkowskich, w których podstawa VAT nie jest ograniczona⁽²¹⁾, gdyby zlikwidowano luki w VAT, ich oparty na VAT wkład do budżetu UE byłby większy. Spowodowałoby to zmniejszenie wkładów opartych na DNB, chociaż sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich byłaby różna.

2.26. Zastrzeżenie jest narzędziem umożliwiającym pozostawienie do korekty, po upływie określonego przepisami terminu czterech lat, tych elementów składanych przez państwa członkowskie oświadczeń VAT, które budzą wątpliwości. W 2009 r. zgłoszono 67 zastrzeżeń, a zniesiono 63. Na koniec roku było łącznie 167 zastrzeżeń (zob. **tabela 2.2**). Chociaż Trybunał odnotował poprawę w znoszeniu od dłuższego czasu nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących VAT, na koniec 2009 r. nadal obowiązywało 20 spośród nich za okres sprzed 2000 r., w porównaniu z 34 na koniec 2008 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.24. Komisja zgadza się z Trybunałem, że kontrole celne mogłyby zostać udoskonalone i powinny być zmieniane z uwzględnieniem doświadczenia i najlepszych praktyk.

Komisja podejmuje działania wspierające państwa członkowskie w kwestii zmian procedur. Zapewniono szczegółowe wytyczne oraz szkolenia dotyczące tego, jak najlepiej je zastosować. Wyniki będą badane podczas wizyt monitorujących, które odbędą się w 2010 i 2011 r. Ponadto w 2009 i 2010 r. Komisja przeprowadziła w każdym państwie członkowskim szczegółowe inspekcje krajowych strategii kontroli celnych. Na podstawie tych inspekcji i uwag z kontroli Trybunału Komisja zwróciła się już o podjęcie działań naprawczych. Jeszcze w 2010 r. Komisja przygotowuje sprawozdanie tematyczne dotyczące strategii kontroli celnych w państwach członkowskich, uwzględniając ustalenia Trybunału oraz ustalenia Komisji. Kwestia ta będzie omawiana z państwami członkowskimi na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych w celu poszukiwania usprawnień w tej dziedzinie.

2.25. Trybunał uznaje, że podstawą do obliczania rocznej podstawy VAT, zgodnie z którą ustala się kwotę wkładów zasobów własnych opartych na VAT, jest wartość wpływów VAT rzeczywiście pobranych w ciągu danego roku. Chociaż zmniejszenie luki w VAT mogłoby teoretycznie spowodować zwiększenie wpłaconych zasobów własnych opartych na VAT, prawodawca wybrał metodę, zgodnie z którą wszelki wzrost zasobów własnych opartych na VAT byłby neutralizowany, pod względem budżetowym, poprzez odpowiednie zmniejszenie kwoty uzyskanej z zasobów opartych na DNB.

2.26. Nadal podejmowane są aktywne działania mające na celu znoszenie nierozstrzygniętych zastrzeżeń. W 2008 r. Komisja sklasyfikowała pod względem ryzyka wszystkie nierozstrzygnięte zastrzeżenia i rozpoczęła wraz z odnoszonymi państwami członkowskimi rozwiązywanie poszczególnych pozycji, uwzględniając te relatywne priorytety. Strategia ta zaczęła przynosić pozytywne wyniki w 2009 r. i jest kontynuowana: dalsze 7 najstarszych zastrzeżeń zostało zniesionych w 2010 r. Komisja uznaje, że osiągnięto znaczne postępy. Dalsze posiedzenia kierownictwa planowane są na 2010/2011 r.

⁽¹⁷⁾ Sprawozdanie specjalne nr 1/2010.

⁽¹⁸⁾ Procedura zgłoszenia uproszczonego i odprawa uproszczona w miejscu w celu dopuszczenia towarów do swobodnego obrotu. W ramach tych procedur przedsiębiorcy mogą uzyskać dostęp do towarów po przedstawieniu częściowo wypełnionego zgłoszenia celnego lub wpisu do ewidencji zgłaszającego. Pełne szczegółowe zgłoszenie celne jest sporządzane oraz należna płatność jest dokonywana zwykle w następnym miesiącu.

⁽¹⁹⁾ Art. 3 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 (Dz.U. L 155 z 7.6.1989, s. 9).

⁽²⁰⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/combating_tax_fraud/reckon_report_sep2009.pdf.

⁽²¹⁾ Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) decyzji 2007/436/WE, Euratom.

Tabela 2.2 – Zastrzeżenia dotyczące VAT na dzień 31.12.2009 r.

Państwo członkowskie	Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń na dzień 31.12.2008	Zastrzeżenia zgłoszone w 2009 r.	Zastrzeżenia zniesione w 2009 r.	Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń na dzień 31.12.2009	Najbardziej odległy rok, którego dotyczyło zastrzeżenie na dzień 31.12.2009
Belgia	8	0	5	3	2000
Bułgaria	0	1	0	1	2007
Republika Czeska	8	1	0	9	2004
Dania	0	5	0	5	2004
Niemcy	18	1	15	4	2001
Estonia	8	0	0	8	2004
Irlandia	16	1	0	17	1998
Grecja	10	4	3	11	1998
Hiszpania	3	0	1	2	2001
Francja	4	6	0	10	1993
Włochy	14	2	7	9	1995
Cypr	3	1	1	3	2004
Łotwa	2	4	1	5	2004
Litwa	2	12	7	7	2005
Luksemburg	2	1	0	3	2004
Węgry	5	3	4	4	2004
Malta	6	4	0	10	2004
Niderlandy	5	3	1	7	2002
Rumunia	0	0	0	0	—
Austria	11	4	10	5	2002
Polska	3	3	0	6	2004
Portugalia	9	1	0	10	1996
Słowenia	0	3	0	3	2004
Słowacja	5	0	2	3	2004
Finlandia	8	4	2	10	1995
Szwecja	9	2	4	7	1995
Zjednoczone Królestwo	4	1	0	5	1998
Ogółem	163	67	63	167	

Źródło: Komisja Europejska.

Zasoby własne oparte na DNB

Kompilacja rachunków narodowych w państwach członkowskich

2.27. W swoim sprawozdaniu na temat greckiego deficytu budżetowego i statystyk długu publicznego⁽²²⁾ dla Rady (Ecofin) Komisja podważyła jakość statystyk makroekonomicznych Grecji, w tym statystyk dotyczących rachunków narodowych. Komisja i Rada zgłosiły wątpliwości dotyczące skuteczności systemów nadzoru i kontroli w krajowym urzędzie statystycznym Grecji, który przygotowuje także dane DNB do celów obliczania zasobów własnych.

2.28. W swoich poprzednich sprawozdaniach rocznych⁽²³⁾ Trybunał wyraził opinię, że różnice w systemach nadzoru i kontroli krajowych urzędów statystycznych w państwach członkowskich mogą negatywnie wpłynąć na porównywalność, wiarygodność i kompletność rachunków narodowych. Eurostat nie zakończył jeszcze oceny systemów nadzoru i kontroli krajowych urzędów statystycznych i nie przyjął wytycznych dotyczących stosowania tych systemów w państwach członkowskich.

Zastrzeżenia ogólne i szczegółowe

2.29. Rozstrzygnięcie istniejących na koniec 2009 r. zastrzeżeń ogólnych⁽²⁴⁾ co do danych DNB państw członkowskich UE-15 dotyczących okresu 2002–2006 i państw członkowskich UE-10 dotyczących okresu 2004–2006, zależy od ukończenia analizy zaktualizowanych lub nowych wykazów DNB.

2.30. Na początku 2009 r. było dziesięć nierozstrzygniętych⁽²⁵⁾ zastrzeżeń szczegółowych odnoszących się do danych DNB za okres od 1995 do 2001 r. W 2009 r. Komisja zniosła sześć zastrzeżeń odnoszących się do Grecji, co oznacza, że pod koniec roku istniały jeszcze cztery⁽²⁶⁾ zastrzeżenia.

⁽²²⁾ COM(2010)1 wersja ostateczna z dnia 8 stycznia 2010 r. oraz protokół z posiedzenia Rady (Ecofin) z dnia 19 stycznia 2010 r.

⁽²³⁾ Sprawozdanie roczne za 2004 r., pkt 3.47–3.49, sprawozdanie roczne za 2005 r., pkt 4.23–4.25 i sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 4.23–4.24.

⁽²⁴⁾ Art. 10 ust. 7 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000 ze zmianami przewiduje, że po 30 września czwartego roku następującego po danym roku budżetowym żadne zmiany PNB/DNB nie są już uwzględniane, z wyjątkiem kwestii zgłoszonych w tym terminie przez Komisję lub państwo członkowskie. Kwestie te zwane są zastrzeżeniami. Ogólne zastrzeżenie odnosi się do wszystkich danych pochodzących z danego państwa członkowskiego.

⁽²⁵⁾ Zastrzeżenie szczegółowe dotyczy konkretnych pozycji w wykazie DNB.

⁽²⁶⁾ Nierozstrzygnięte zastrzeżenia dotyczą Grecji i Zjednoczonego Królestwa i odnoszą się głównie do aspektów metodyki i kompilacji.

2.27. Wymienione sprawozdanie dotyczy statystyk deficytu budżetowego i długu publicznego Grecji. Szczegółowa analiza potencjalnego wpływu kwestii, które wynikają z weryfikacji tego deficytu i długu publicznego, nie wykazała znaczącego wpływu na poziom PKB/DNB.

Grecja rozpoczęła działania odnoszące się do kwestii wskazanych w sprawozdaniu Komisji z 8 stycznia 2010 r., przyjmując nową ustawę w sprawie greckiego systemu statystycznego obejmującą utworzenie nowego organu statystycznego (ELSTAT) w celu zagwarantowania niezależności i rzetelności danych statystycznych.

2.28. Komisja uważa, że wiarygodność rachunków narodowych jest w pierwszym rzędzie uzależniona od określonych źródeł i metod statystycznych, które są stosowane, i opiera swoje podejście w zakresie autoryzacji DNB na ich weryfikacji i ulepszeniu. Dobrze zaprojektowane systemy nadzoru i kontroli w krajowych urzędach statystycznych państw członkowskich mogą pomóc w określeniu ryzyka występowania błędów i jego zminimalizowaniu. Komisja uwzględniła już uwagi Trybunału dotyczące tych systemów w sposób wspomniany w odpowiedziach dotyczących pkt 4.24 sprawozdania za 2008 r. Ponadto podczas weryfikacji DNB Komisja zebrała informacje na temat praktyk państw członkowskich, w szczególności do celów warsztatów, które zorganizowała w grudniu 2009 r. Zgodnie z celami tych warsztatów Komisja określi i opracuje najlepsze praktyki do zastosowania w państwach członkowskich, a także procedury oceny w tej dziedzinie.

2.30. Komisja kontynuuje współpracę z dwoma krajami, które nadal mają zastrzeżenia dotyczące PNB za lata 1995–2001 (1 w przypadku Grecji i 3 w przypadku Zjednoczonego Królestwa), mającą na celu zniesienie tych zastrzeżeń.

 UWAGI TRYBUNAŁU

Weryfikacja wykazów DNB w państwach członkowskich

2.31. W 2009 r. Komisja (Eurostat) odbyła wizyty w 16 państwach członkowskich w celu sprawdzenia wykazów DNB ⁽²⁷⁾ i przeprowadziła bezpośrednią weryfikację. Kontrole te jednakże dotyczyły bardzo niewielkiej liczby komponentów DNB w skontrolowanych państwach członkowskich. Zgodnie z wytycznymi opracowanymi przez Eurostat nie przewiduje się, by podejście oparte na bezpośredniej weryfikacji miało zazwyczaj prowadzić do sformułowania wniosków w sprawie wszystkich komponentów szacunków DNB.

WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

2.32. Wyniki przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji zestawiono w **załączniku 2.3**. Trybunał zwraca uwagę na ostatnie sprawozdanie specjalne na temat uproszczonych procedur celnych, o którym mowa w pkt 2.24. Komisja w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2010 r. będzie musiała wziąć pod uwagę wnioski zawarte w niniejszym sprawozdaniu oraz wyniki monitorowania własnych ustaleń sformułowanych na podstawie prowadzonych przez siebie kontroli uproszczonych procedur oraz strategii kontroli państw członkowskich.

WNIOSKI I ZALECENIA

2.33. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że:

- w deklaracjach państw członkowskich oraz ich wpłatach tradycyjnych zasobów własnych,
- we wkładach państw członkowskich wyliczonych przez Komisję na podstawie przekazanych przez te państwa danych VAT i DNB, jak również
- w innych dochodach

za rok zakończony 31 grudnia 2009 r. nie wystąpił istotny poziom błędów.

2.34. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli były skuteczne w zapewnianiu prawidłowości dochodów. Trybunał zwraca jednak uwagę na uchybienia, które – choć nie wpływają w sposób istotny na skuteczność systemów jako całości – wymagają podjęcia odpowiednich działań wskazanych w kolejnych punktach.

Tradycyjne zasoby własne

2.35. Wyniki kontroli Trybunału w dalszym ciągu wskazują na problemy związane z korzystaniem z kont B i w związku z tym Trybunał zaleca, aby Komisja nadal starała się zapewnić prawidłowe ich wykorzystywanie, w szczególności w odniesieniu do terminowego ustanawiania i udostępnienia należności celnych (zob. pkt 2.20).

 ODPOWIEDZI KOMISJI

2.31. Komisja stosuje bezpośrednią weryfikację jako uzupełnienie weryfikacji wykazów DNB państw członkowskich na podstawie kwestionariusza oceny wykazów DNB. Komisja uznaje, że liczba wybranych komponentów była odpowiednia do celu bezpośredniej weryfikacji, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi bezpośredniej weryfikacji zatwierdzonymi przez Komitet DNB.

2.32. Podczas inspekcji uproszczonych procedur i strategii kontroli państw członkowskich Komisja wykryła również słabe punkty w procedurach kontroli w państwach członkowskich i nadal będzie podejmować działania następcze dotyczące ustaleń Trybunału i ustaleń Komisji. Po zakończeniu tych działań następczych Komisja będzie dysponować bardziej kompleksową podstawą do oceny.

2.35. Komisja będzie kontynuować regularne badanie rachunków B w celu wykrycia słabych punktów, które mogłyby mieć wpływ na terminowe ustalanie i udostępnianie tradycyjnych zasobów własnych.

⁽²⁷⁾ Zgodnie z art. 3 rozporządzenia DNB państwa członkowskie dostarczają Komisji (Eurostat) wykaz procedur i statystyk wykorzystywanych do obliczania DNB i jego składników zgodnie z ESA 95.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.36. Uchybienia stwierdzone przez Trybunał w trakcie kontroli dotyczącej skuteczności mechanizmów kontrolnych w zakresie procedur uproszczonych oraz inne prace kontrolne przeprowadzone w 2009 r. doprowadziły do sformułowania przez Trybunał opinii, że systemy nadzoru i kontroli państw członkowskich w obszarze tradycyjnych zasobów własnych są tylko częściowo skuteczne w zapewnianiu kompletnego i poprawnego rejestrowania należności celnych (pkt 2.23 i 2.24).

Zasoby własne oparte na VAT

2.37. Długo nierozstrzygnięte zastrzeżenia wciąż istnieją. Komisja powinna nadal wywierać presję na państwach członkowskich, aby dostarczały one bezzwłocznie odpowiednich informacji, co umożliwi jej jak najszybsze znoszenie tych zastrzeżeń oraz dokonanie wszelkich koniecznych korekt związanych z podstawami VAT państw członkowskich (pkt 2.26).

Zasoby własne oparte na DNB

2.38. Komisja nie przygotowała jeszcze sprawozdań oceniających w sprawie DNB państw członkowskich i nie zgłosiła konkretnych zastrzeżeń dotyczących okresu od 2002 r. Aby to uczynić, Komisja powinna zakończyć weryfikację wykazów DNB w państwach członkowskich, uwzględniając przy tym swoją ocenę systemów nadzoru i kontroli krajowych urzędów statystycznych w zakresie kompilacji rachunków narodowych (pkt 2.28 i 2.31). Komisja powinna także jasno określić zakres opinii, którą przedstawia w swojej ocenie danych DNB państw członkowskich (pkt 2.31).

2.39. W **załączniku 2.4** przedstawiono podsumowanie działań podjętych w związku z poprzednimi uwagami.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.36. Komisja podejmie dalsze działania dotyczące tych słabych punktów w powiązaniu z ustaleniami z własnych inspekcji.

2.37. Dotychczas w 2010 r. zniesiono kolejnych siedem najdłużej nierozstrzygniętych zastrzeżeń. Dalsze posiedzenia kierownictwa planowane są na 2010/2011 r.

2.38. Komisja zakończy weryfikację wykazów DNB państw członkowskich i przedstawi sprawozdania oceniające pod koniec 2010 r. lub na początku 2011 r. Komisja uznaje, że stosowane przez nią podejście (kontrola dokumentacji kwestionariuszy DNB, weryfikacja wykazów DNB z użyciem kwestionariusza oceny wykazów DNB uzupełniona weryfikacją bezpośrednią) jest odpowiednie do ostatecznej oceny DNB państw członkowskich. W tym kontekście systemy nadzoru i kontroli mają charakter organizacyjny i nie dają wyraźnych wskazań odnośnie do wiarygodności rachunków, która zależy głównie od zastosowanych źródeł i metod statystycznych, aczkolwiek systemy nadzoru i kontroli mogą pomóc ograniczyć ryzyko błędów w rachunkach narodowych.

ZAŁĄCZNIK 2.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCI W ZAKRESIE DOCHODÓW

	2009				2008	2007
	TZW	VAT/DNB/rabat brytyjski	Inne	Ogółem		
ROZMIAR I STRUKTURA PRÓBY						
Łączna liczba transakcji (z czego):	5	43	14	62	60	66
Nakazy odzyskania środków	5	43	14	62	60	66
WYNIKI BADANIA						
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>						
Transakcje, w których nie wystąpiły błędy	80 % {4}	100 % {43}	86 % {12}	95 % {59}	100 %	100 %
Transakcje, w których wystąpiły błędy	20 % {1}	0 % {0}	14 % {2}	5 % {3}	0 %	0 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH						
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu:						
< 2 %	X				X	X
2 % to 5 %						
> 5 %						

ZAŁĄCZNIK 2.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE DOCHODÓW

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli




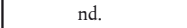
Rodzaj dochodów	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej (Komisja)			Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w skontrolowanych państwach członkowskich
	Kontrole Komisji w państwach członkowskich	Przeprowadzone przez Komisję kontrole dokumentacji i zarządzanie dochodami	Zarządzanie zastrzeżeniami przez Komisję	
TZW			nd.	(¹)
VAT				nd.
DNB				nd.

(¹) W zakresie TZW Trybunał bierze pod uwagę uchybienia odnotowane podczas prac na potrzeby DAS za 2009 r., przedstawione w sprawozdaniu specjalnym nr 1/2010 na temat uproszczonych procedur celnych (pkt 2.23, 2.24 i 2.36).

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ocena ogólna	2009	2008	2007

Legenda:

	Skuteczne
	Częściowo skuteczne
	Nieskuteczne
	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

ZAŁĄCZNIK 2.3

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA W ZAKRESIE DOCHODÓW

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności
BUDG	bez zastrzeżeń dotyczących zasobów własnych	nd.	—	A

(*) W swoim oświadczeniu dyrektor generalny stwierdza, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczną gwarancję prawidłowości transakcji.

A: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

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

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

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI W ZAKRESIE DOCHODÓW

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
Tradycyjne zasoby własne: ewentualne należności będące przedmiotem rozmów między Komisją a Niemcami			
<p>W pkt 3.23 sprawozdania rocznego za 2004 r. Trybunał odnotował, że w 2003 r. Niemcy usunęły ze swojego konta B zapisy na łączną kwotę 40,1 mln euro, nie podając pełnego uzasadnienia tej redukcji.</p> <p>W 2005 r. Trybunał wskazał, że Komisja nadal prowadzi rozmowy z Niemcami na temat ewentualnych należności w wysokości 22,7 mln euro.</p>	<p>Na koniec 2009 r. saldo w wysokości 22,7 mln euro nadal stanowiło przedmiot rozmów.</p>	<p>Należy w krótkim czasie określić ostateczną kwotę do odzyskania w celu definitywnego zamknięcia tej kwestii.</p>	<p>W 2009 r. Komisja musiała ponownie zwrócić się do Niemiec o dalsze wyjaśnienia dotyczące niewielkiej części odpowiednich transakcji. Po otrzymaniu tych informacji Komisja stwierdziła, że istnieje wystarczająca pewność, że nie są należne żadne dalsze kwoty tradycyjnych zasobów własnych oraz odsetki, poza tymi, które zostały już przez Niemcy wpłacone, i w związku z tym zamknęła tę kwestię.</p>
Zasoby własne oparte na VAT: opóźnienia związane z postępowaniem o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego			
<p>W sprawozdaniach rocznych za 2008 i 2007 r. (odpowiednio pkt 4.19 i 4.24) Trybunał zwrócił uwagę na długość postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, co może mieć wpływ na zasoby oparte na VAT.</p>	<p>Komisja zmieniła procedury, aby umożliwić częstsze podejmowanie decyzji w celu przyspieszenia postępowania.</p>	<p>W 2009 r. odnotowano opóźnienia w postępowaniu o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na różnych jego etapach, co może zakłócić wpłaty poprawnych kwot zasobów własnych opartych na VAT.</p> <p>Trybunał podtrzymuje swoją opinię, że Komisja powinna zredukować czas między zarejestrowaniem przypadku uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w centralnym rejestrze ewentualnych uchybień a przekazaniem sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.</p>	<p>Komisja potwierdza, że zmieniła swoje procedury, aby umożliwić częstsze podejmowanie decyzji w celu przyspieszenia procesu. Zmiana w procedurze przyniesie efekty, jednak potrzeba nieco czasu zanim pozytywny wpływ tych zmian stanie się widoczny.</p> <p>Jednakże z ośmiu postępowań o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wymienionych odpowiednio w pkt 4.19 i 4.24 sprawozdań rocznych z 2008 i 2007 r., pięć przypadków zostało w tym czasie zamkniętych.</p>

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
Zasoby własne oparte na DNB: polityka UE korygowania danych (w tym monitorowanie korekty greckiej)			
<p>W swoim sprawozdaniu rocznym za 2006 r. Trybunał zgłosił uwagi do korekty wprowadzonej do DNB Grecji (pkt 4.24–4.26) i w pkt 4.32 zalecił, aby Komisja w szczególności:</p> <p>a) ustaliła zasady informowania i aby była uprzedzana, wraz z Komitetem DNB, o istotnych korektach;</p> <p>b) wdrożyła skoordynowaną politykę korygowania danych dotyczących rachunków narodowych, w tym wymóg ich regularnej analizy porównawczej;</p>	<p>a) Cztery państwa członkowskie przedstawiły znaczne korekty w ich kwestionariuszach PNB/DNB i sprawozdaniach na temat jakości za 2009 r. Belgia i Estonia nie przesłały oficjalnych pism informujących o dokonaniu istotnych korekt w rachunkach narodowych, choć otrzymały one ze strony Eurostatu przypomnienia. Malta i Łotwa przesłały oficjalne pisma po terminie.</p> <p>b) Podczas spotkania Komitetu ds. Statystyki Walutowej, Finansowej i Bilansu Płatniczego (CMFB) w lipcu 2009 r. Komisja i Europejski Bank Centralny wysunęły propozycję konkretnej wspólnej polityki korygowania danych w rachunkach narodowych i bilansie płatniczym.</p> <p>Członkowie CMFB podjęli decyzję, że państwa członkowskie powinny przeprowadzić ocenę wpływu proponowanej przez UE polityki korygowania danych na krajowe procedury statystyczne.</p>	<p>a) W żadnym z tych czterech przypadków nie zastosowano opracowanych przez CMFB wytycznych dotyczących informowania o istotnych korektach statystycznych. Eurostat powinien podjąć odpowiednie działania, aby dopilnować stosowania tych wytycznych przez państwa członkowskie.</p> <p>b) Pomimo osiągniętych postępów, konieczne są dalsze prace Komisji i państw członkowskich w celu wdrożenia w Unii Europejskiej wspólnej polityki korygowania danych.</p>	<p>a) Komisja (Eurostat) stale przypomina państwom członkowskim o potrzebie stosowania wytycznych, szczególnie podczas posiedzeń Komitetu DNB i kontaktów bilateralnych. Mimo iż w odniesieniu do wspomnianych przez Trybunał przypadków korygowania danych zakończonego w 2009 r. odpowiednie państwa członkowskie przedstawiły pewne informacje z wyprzedzeniem podczas posiedzeń Komitetu DNB, Komisja będzie nadal monitorowała stosowanie się przez państwa członkowskie do tej procedury i podkreślała jego znaczenie.</p> <p>b) Komisja kontynuuje prace i rozmowy z państwami członkowskimi w celu wprowadzenia wspólnej polityki korygowania danych w UE, przy uwzględnieniu uwag Trybunału.</p>

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
<p>c) dopilnowała, by wnioski z kontroli greckiego wykazu udostępniono na tyle wcześnie, by można było wprowadzić skorygowane dane do sprawozdania finansowego za rok budżetowy 2007.</p> <p>W sprawozdaniach za 2007, 2008 i 2009 r. Trybunał zwrócił uwagę na postępy poczynione przez Komisję i na konieczne dodatkowe działania, które muszą być prowadzone we współpracy z państwami członkowskimi w celu realizacji wyżej wymienionych zaleceń.</p>	<p>c) W lipcu 2009 r. Komisja zniosła sześć z siedmiu zastrzeżeń szczegółowych dotyczących Grecji.</p>	<p>c) Komisja (Eurostat) powinna kontynuować prace w 2010 r. we współpracy z Grecją w celu uzupełnienia weryfikacji danych dotyczących DNB Grecji za lata 1995–2001.</p>	<p>c) Komisja (Eurostat) kontynuuje współpracę z władzami greckimi, aby móc znieść jedyne pozostające zastrzeżenie w zakresie PKB w odniesieniu do okresu 1995–2001.</p>

Zasoby własne oparte na DNB: uwzględnianie działalności nielegalnej w rachunkach narodowych

<p>ESA95⁽¹⁾ w art. 1.13 lit. g) i 3.08 stanowi, że działalność nielegalna, która ma cechy transakcji ekonomicznej, powinna być ujęta w pomiarze PKB/DNB.</p> <p>W sprawozdaniu rocznym za 2004 r. (pkt 3.54 lit. c)) Trybunał zalecał, by Komisja dopilnowała, aby państwa członkowskie pozostawały w zgodności z wymogami ESA 95 w zakresie uwzględniania działalności nielegalnej w DNB.</p>	<p>Komitet DNB przedyskutował kwestię uwzględniania działalności nielegalnej w rachunkach narodowych w marcu 2004 r. Z powodu poważnych trudności z określeniem wytycznych w tym obszarze Komitet DNB zalecił niewprowadzanie wyraźnych korekt w celu uwzględnienia działalności nielegalnej, dopóki nie będą dostępne lepsze metody i źródła kompilacji.</p> <p>W kwietniu 2008 r. i kwietniu 2009 r. Komitet DNB zbadał kwestię pomiaru niektórych kategorii działalności nielegalnej na podstawie wyników ostatnich badań przeprowadzonych przez niektóre państwa członkowskie.</p> <p>Komisja (Eurostat) planowała zakończyć przegląd sytuacji dotyczącej szacunków działalności nielegalnej w rachunkach narodowych oraz zaproponować wytyczne dla państw członkowskich w 2010 r., uwzględniając opinie wyrażone przez Komitet DNB.</p>	<p>Pomimo postępów w uwzględnianiu działalności nielegalnej w rachunkach narodowych konieczne są dalsze prace ze strony Komisji i państw członkowskich.</p>	<p>Komitet DNB omawiał na posiedzeniu w dniu 29 kwietnia 2010 r. kwestie związane z ostatnią kategorią działalności nielegalnej określonej przez niego na potrzeby rachunków narodowych. W wyniku tej debaty Komisja proponuje rozwiązania w kwestii uwzględniania działalności nielegalnej w rachunkach narodowych w pierwszej połowie 2011 r.</p>
---	--	---	---

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
Zasoby własne oparte na DNB: usługi pośrednictwa finansowego mierzone pośrednio (FISIM)			
<p>Usługi pośrednictwa finansowego mierzone pośrednio (FISIM) stanowią część produkcji instytucji finansowych, która nie jest ujmowana w formie bezpośredniej sprzedaży usług o ustalonej cenie, lecz poprzez naliczanie wyższej stawki oprocentowania pożyczek niż stawka stosowana wobec depozytów.</p> <p>Sposób podziału usług FISIM w ramach ESA95 został określony rozporządzeniem Rady (WE) nr 448/98 ⁽²⁾, i wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) nr 1889/2002 ⁽³⁾. Art. 8 ust. 1 pierwszego z tych rozporządzeń stanowi, że w drodze odstępstwa decyzja o podziale usług FISIM wykorzystana do celów ustalenia PNB, stosowanego do celów budżetu i środków własnych Wspólnoty, jest przyjmowana przez Radę, stanowiącą jednomyślnie, na wniosek Komisji.</p> <p>W sprawozdaniu rocznym za 2005 r. (pkt 4.30 lit. e) Trybunał zalecał, by Komisja przedstawiła wniosek w sprawie włączenia FISIM do DNB wykorzystywanego do obliczenia zasobów własnych.</p>	<p>Przekazując dane ESA95 we wrześniu/październiku 2008 r., wszystkie państwa członkowskie udostępniły dane dotyczące rachunków narodowych z podziałem usług FISIM (zwiększającym DNB państw członkowskich średnio o ponad 1 %).</p> <p>W maju 2009 r. Komisja wystąpiła do Rady z wnioskiem o decyzję, z mocą wsteczną od 1 stycznia 2005 r., w sprawie podziału usług FISIM przy ustalaniu DNB stosowanego do celów zasobów własnych.</p> <p>Grupa robocza Rady ds. zasobów własnych omówiła ten wniosek z Komisją i zgłosiła zastrzeżenia dotyczące metodyki obliczania FISIM oraz terminu wejścia w życie i mocy wstecznej tego wniosku.</p> <p>W październiku 2009 r. złożono zmieniony wniosek prezydencji, w którym proponowano, by decyzja Rady weszła w życie 1 stycznia 2010 r. W marcu 2010 r. przyjęto decyzję Rady 2010/196/UE, Euratom ⁽⁴⁾.</p>	<p>Trybunał w trakcie przyszłych kontroli będzie monitorował podział usług FISIM w DNB wykorzystywanym do obliczenia zasobów własnych.</p>	

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 (Dz.U. L 310 z 30.11.1996, s. 1) ze zmianami.

⁽²⁾ Dz.U. L 58 z 27.2.1998, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 286 z 24.10.2002, s. 11.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 87 z 7.4.2010, s. 31.

ROZDZIAŁ 3

Rolnictwo i zasoby naturalne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	3.1–3.17
Charakterystyka grupy polityk	3.3–3.16
Zakres kontroli i podejście kontrolne	3.17
Prawidłowość transakcji	3.18–3.26
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	3.20–3.23
Środowisko, rybołówstwo i gospodarka morska oraz ochrona zdrowia i konsumentów	3.24–3.26
Skuteczność systemów	3.27–3.64
Obszar polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”	3.27–3.61
Systemy związane z prawidłowością transakcji	3.27–3.49
Systemy odzyskiwania środków i korekt finansowych	3.50–3.61
Obszary polityki: „Środowisko”, „Rybołówstwo i gospodarka morska” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów”	3.62–3.64
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	3.65–3.69
Wnioski i zalecenia	3.70–3.77

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

3.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę dotyczącą grupy polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne”, która obejmuje następujące obszary polityki: 05 – „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”, 07 – „Środowisko”, 11 – „Rybołówstwo i gospodarka morską” oraz 17 – „Ochrona zdrowia i konsumentów”. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2009 r. przedstawiono w **tabeli 3.1.**

Tabela 3.1 – Rolnictwo i zasoby naturalne – najważniejsze informacje

(w mln euro)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2009	Tryb zarządzania budżetem
5	Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	Wydatki administracyjne	128	Bezpośrednie scentralizowane
		Interwencje na rynkach rolnych	7 006	Dzielone
		Pomoc bezpośrednia	39 114	Dzielone
		Rozwój obszarów wiejskich	8 738	Dzielone
		Środki przedakcesyjne	254	Zdecentralizowane
		Inne	- 31	Dzielone
		55 209		
7	Środowisko	Wydatki administracyjne	87	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	269	Bezpośrednie scentralizowane/Pośrednie scentralizowane
			356	
11	Rybołówstwo i gospodarka wodna	Wydatki administracyjne	39	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	553	Scentralizowane/Dzielone
			592	
17	Ochrona zdrowia i konsumentów	Wydatki administracyjne	111	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	416	Bezpośrednie scentralizowane/Pośrednie scentralizowane
			526	
		Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾	366	
		Wydatki operacyjne ogółem (w tym):	56 318	
		– zaliczki	518	
		– płatności okresowe/końcowe	55 800	
		Płatności za rok ogółem	56 684	
Zobowiązania za rok ogółem			62 165	

(¹) Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.

Źródło: Sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.2. Zgodnie z postanowieniami traktatu ogólna odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE spoczywa na Komisji. Praktycznie całość wydatków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich jest realizowana w ramach zarządzania dzielonego, polegającego na powierzaniu zadań w zakresie wykonania budżetu państwom członkowskim. W przypadku pozostałych obszarów środki budżetowe są wydawane w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego prowadzonego przez Komisję, z wyjątkiem Europejskiego Funduszu Rybackiego, który podlega zasadom zarządzania dzielonego na podstawie programów wieloletnich.

Charakterystyka grupy polityk

Obszar polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”

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

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

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

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 1).

⁽³⁾ Z wyjątkiem pewnych działań, takich jak działania promocyjne i program „owoce dla uczniów”, które podlegają współfinansowaniu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.5. Główne działania finansowane z EFRG to:

- program pomocy bezpośredniej „system płatności jednolitych” (SPJ), wprowadzony w celu zniesienia związku między wielkością produkcji rolnej a wysokością płatności na rzecz rolników („uniezależnienie płatności od wielkości produkcji”). Aby zakwalifikować się do płatności w ramach SPJ, rolnik musi najpierw otrzymać „uprawnienia do płatności”⁽⁴⁾: każde z tych uprawnień plus zadeklarowanie jednego hektara gruntów kwalifikowalnych daje podstawy do otrzymania płatności z SPJ co najmniej do 2013 r.⁽⁵⁾. Znaczenie SPJ stopniowo wzrasta i w 2009 r. wydatki w ramach tego systemu wyniosły 28 806 mln euro,
- system pomocy bezpośredniej „system jednolitej płatności obszarowej” (JPO): dotyczy on wypłaty jednolitych kwot na jeden kwalifikujący się hektar gruntów rolnych. System JPO jest obecnie stosowany w dziesięciu nowych państwach członkowskich⁽⁶⁾, a w 2009 r. wydatki w jego ramach wyniosły 3 723 mln euro,
- inne systemy pomocy bezpośredniej (płatności bezpośrednie powiązane z wielkością produkcji) przeznaczone na utrzymywanie produkcji na obszarach, na których bez tej pomocy produkcja byłaby zagrożona. Zaangażowane kwoty, których wysokość zasadniczo zmniejsza się ze względu na dalsze uniezależnienie płatności od wielkości produkcji oraz włączenie innych programów pomocowych w SPJ, wyniosły 6 585 mln euro,
- *działania interwencyjne na rynkach rolnych* – podstawowe działania to: interwencje, składowanie i refundacje wywozowe, a także inne działania, takie jak programy wspierania sektora winiarskiego, programy w zakresie owoców i warzyw, programy żywnościowe (łącznie środki w wysokości 3 988 mln euro) i fundusz restrukturyzacji sektora cukru (3 018 mln euro).

3.5.

- Płatności z funduszu restrukturyzacji sektora cukru były finansowane z wkładów od producentów posiadających kwoty, które to wkłady są dochodami przypisanymi do EFRG.

⁽⁴⁾ Liczba i wartość uprawnień do płatności każdego rolnika zostały obliczone przez władze krajowe zgodnie z jednym z modeli przewidzianych w prawodawstwie UE. W modelu historycznym każdemu rolnikowi przyznawane są uprawnienia do płatności na podstawie średniej kwoty otrzymywanej pomocy oraz powierzchni gruntów uprawianych w okresie referencyjnym 2000–2002. W modelu regionalnym wszystkie uprawnienia do płatności w danym regionie mają tę samą ryczałtową wartość, a rolnik otrzymuje jedno uprawnienie do płatności za każdy kwalifikujący się hektar gruntów zadeklarowany w pierwszym roku złożenia wniosku. Model hybrydowy łączy w sobie komponent historyczny z kwotą ryczałtową i – jeżeli model ma charakter dynamiczny – komponent historyczny zmniejsza się z roku na rok, a stosowany model przekształca się stopniowo w system w przeważającej mierze ryczałtowy.

⁽⁵⁾ Zgodnie z art. 137 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16) uprawnienia do płatności przydzielone rolnikom przed dniem 1 stycznia 2009 r. uznaje się za zgodne z prawem i prawidłowe od dnia 1 stycznia 2010 r., z wyjątkiem przypadków przydzielenia rolnikom uprawnień do płatności na podstawie wniosków zawierających informacje niezgodne ze stanem faktycznym, chyba że rolnik nie mógł w rozsądny sposób wykryć błędu.

⁽⁶⁾ Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Rumunia i Słowacja.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.6. Z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) współfinansowane są wydatki na rozwój obszarów wiejskich, które obejmują wiele działań, takich jak programy rolnośrodowiskowe, wyrównania za gospodarowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach, inwestycje w gospodarstwach rolnych oraz inwestycje infrastrukturalne na obszarach wiejskich (8 992 mln euro)⁽⁷⁾. W 2009 r. w ramach tzw. oceny funkcjonowania WPR⁽⁸⁾ oraz europejskiego planu naprawy gospodarczej⁽⁹⁾ przyznano dodatkowe środki w ramach rozwoju obszarów wiejskich na finansowanie kwestii priorytetowych, takich jak internetowa infrastruktura szerokopasmowa, zmiana klimatu, odnawialne źródła energii, zarządzanie zasobami wodnymi, różnorodność biologiczna oraz działania wspomagające restrukturyzację sektora mleczarskiego. Jednakże w 2009 r. nie poniesiono żadnych wydatków z tytułu tych ostatnich działań.

3.7. W ramach systemów pomocy bezpośredniej EFRG ujętych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003⁽¹⁰⁾ oraz niektórych systemów pomocy EFRROW beneficjenci pomocy UE muszą spełniać wymogi zasady współzależności. Wymogi te odnoszą się do ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt (podstawowe wymogi w zakresie zarządzania) oraz do utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska⁽¹¹⁾. Przepisy UE stanowią, że w przypadku nieprzestrzegania tych wymogów stosuje się obniżki lub wyłączenia⁽¹²⁾ wobec całkowitej kwoty dopłat bezpośrednich, przyznanej danemu rolnikowi w wyniku rozpatrzenia wniosku pomocowego, który dany rolnik złożył w roku kalendarzowym, w którym dokonano ustalenia. Badanie płatności dla rolników, przeprowadzone przez Trybunał, obejmowało tylko ograniczoną liczbę wymogów zasady współzależności (zob. pkt 3.17 akapit trzeci). W przypadku wykrycia uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego, uchybienia takie są klasyfikowane jako błędy niekwantyfikowalne, a zatem nie są brane pod uwagę przy obliczaniu wskaźnika błędu.

3.6. Państwa członkowskie zaczęły wdrażanie nowych priorytetów wskazanych już w 2009 r. w tzw. ocenie funkcjonowania WPR i w europejskim planie naprawy gospodarczej, ale zgłosiły Komisji wydatki dopiero, począwszy od końca 2009 r., ponieważ zmiany programu nie zostały wcześniej zatwierdzone.

Odnośna kwota (8 992 mln EUR) dotyczy środków na płatności w rozdziałach 05 04 i 05 05 i obejmuje:

- operacyjną pomoc techniczną,
- działania dotyczące zasobów genetycznych,
- kwoty odzyskane z wcześniejszych programów gwarancyjnych w ramach EFOGR (UE 15),
- instrumenty przedakcesyjne (SAPARD), które nie są częścią EFRROW, i w rzeczywistości są ujęte w osobnej pozycji w budżecie oraz w innym dziale perspektywy finansowej.

⁽⁷⁾ Kwota ta obejmuje wydatki odnoszące się do poprzedniego okresu programowania i instrumentów przedakcesyjnych.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 74/2009 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 100).

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 473/2009 (Dz.U. L 144 z 9.6.2009, s. 3).

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 270 z 21.10.2003, s. 1.

⁽¹¹⁾ Mimo iż standardy utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o których mowa w załączniku IV do rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, mają zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, wymogi podstawowe w zakresie zarządzania, o których mowa w załączniku III do tegoż rozporządzenia, obowiązują jedynie w UE-15. Dla krajów UE-10 wymogi te są wprowadzane w latach 2009–2013, a w krajach UE-2 – między 2012 a 2014 r.

⁽¹²⁾ Zgodnie z art. 66 i 67 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 (Dz.U. L 141 z 30.4.2004, s. 18) poziom obniżki wynikającej z nieprzestrzegania wymogów GAEC lub SMR waha się między 1 % a 5 % w przypadku zaniedbania i może prowadzić do całkowitego wyłączenia z systemu pomocy w przypadku celowej niezgodności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.8. Do otrzymania pomocy obszarowej UE kwalifikują się wyłącznie rolnicy. Według definicji rolnik to osoba prowadząca działalność rolniczą. Działalność rolnicza oznacza produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska⁽¹³⁾. Zgodnie ze stosownymi przepisami UE, jeżeli wnioskodawca nie prowadzi żadnej działalności rolniczej, minimalnym warunkiem kwalifikowalności wnioskodawcy do otrzymania pomocy jest utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

3.9. Wydatki w ramach obu funduszy są realizowane przez około 80 krajowych lub regionalnych agencji płatniczych. Zanim agencje te mogą ubiegać się o zwrot kosztów z budżetu UE, muszą one uzyskać akredytację na podstawie kryteriów ustanowionych przez Komisję. Płatności na rzecz beneficjentów dokonują agencje płatnicze, które przedtem muszą upewnić się co do kwalifikowalności wniosków o pomoc, bądź bezpośrednio, bądź za pomocą oddelegowanych organów. Rozliczenia i płatności agencji płatniczych są badane przez niezależne organy kontroli (jednostki certyfikujące), które składają sprawozdanie Komisji w lutym następnego roku.

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

3.10. Polityka UE w zakresie ochrony środowiska powinna przyczynić się do ochrony i poprawy środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, także na poziomie międzynarodowym. Instrument finansowy na rzecz środowiska (LIFE)⁽¹⁴⁾ jest najważniejszym instrumentem finansowania i obejmuje wkład UE w projekty prowadzone w państwach członkowskich na rzecz przyrody i różnorodności biologicznej, jak również polityki środowiskowej, zarządzania, informacji i komunikacji w tym obszarze.

3.11. Europejski Fundusz Rybacki⁽¹⁵⁾ jest głównym instrumentem w obszarze polityki „Rybołówstwo i gospodarka morska”. Wspólna polityka rybołówstwa zakłada te same cele co wspólna polityka rolna (zob. pkt 3.3).

3.12. W obszarze „Ochrona zdrowia i konsumentów” UE przyczynia się z jednej strony do ochrony zdrowia ludzkiego, zwierząt i roślin, a z drugiej strony – do ochrony dobra konsumentów.

⁽¹³⁾ Zob. art. 1 i art. 2 lit. a) i c) rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

⁽¹⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 149 z 9.6.2007, s. 1).

⁽¹⁵⁾ Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR) został zastąpiony EFR w nowym okresie programowania (2007–2013), rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 (Dz.U. L 223 z 15.8.2006, s. 1).

3.9. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 oprócz rocznych sprawozdań finansowych jednostki certyfikujące corocznie również badają i poświadczają wewnętrzne procedury kontrolne agencji płatniczych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zaliczki i płatności okresowe/końcowe

3.13. W przypadku EFRG wydatki stanowią głównie zwroty i dotacje wypłacane rolnikom i innym beneficjentom przez dane państwo członkowskie.

3.14. W przypadku EFFROW i EFR zaliczka w wysokości 7 % wkładu UE w każdy program została wypłacona po podpisaniu programu przez Komisję⁽¹⁶⁾. W 2009 r. płatności w ramach EFFROW dotyczyły tylko płatności okresowych, natomiast w przypadku EFR obejmowały one także zaliczki.

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

Wykonanie budżetu

3.16. W obszarze EFRROW środki budżetowe w wysokości 1 650 mln euro zostały anulowane na koniec 2009 r.⁽¹⁷⁾ głównie na skutek spowolnienia w wydatkowaniu środków przez państwa członkowskie, spowodowanego trudnościami w zapewnianiu krajowej części finansowania, a w przypadku Rumunii i Bułgarii także brakiem doświadczenia w realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich⁽¹⁸⁾.

3.16. Anulowanie środków budżetowych EFRROW o wartości 1 650 mln EUR pod koniec 2009 r. w kilku przypadkach wynikało również z późnego początkowego zatwierdzenia programów. Ponadto przeprogramowanie w celu uwzględnienia oceny funkcjonowania WPR i europejskiego planu naprawy gospodarczej mogło także doprowadzić do pewnych opóźnień w rozpoczynaniu nowych projektów przez państwa członkowskie w oczekiwaniu na przyjęcie zmienionych programów rozwoju obszarów wiejskich.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

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

— badaniu poddano próbę 241 płatności,

⁽¹⁶⁾ W przypadku EFR na wniosek wypłacano drugą płatność zaliczkową stanowiącą 7 % wkładu EFR, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 744/2008 (Dz.U. L 202 z 31.7.2008, s. 1).

⁽¹⁷⁾ Dziesiąty budżet korygujący, przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 16 grudnia 2009 r.

⁽¹⁸⁾ Pozycja budżetowa 05 04 05 01: płatności w 2009 r. wyniosły 8 209,4 mln euro. Środki na płatności dostępne w budżecie początkowym wynosiły 9 135,3 mln euro, a kolejne 774,9 mln euro zostało przeniesione z 2008 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- ocena systemów nadzoru i kontroli objęła w przypadku EFRG wybrane agencje płatnicze w czterech państwach członkowskich stosujących JPO – na Cyprze, Łotwie, Litwie i Słowacji – oraz w czterech państwach członkowskich stosujących SPJ – na Malcie, w Grecji, Włoszech (Emilia-Romania) i w Hiszpanii (Kraj Basków). Ponadto w przypadku Malty kontrola objęła przydział uprawnień do płatności po wprowadzeniu SPJ w 2007 r. W zakresie wydatków na rozwój obszarów wiejskich Trybunał zbadał systemy nadzoru i kontroli w Austrii, Niemczech (Bawaria), Zjednoczonym Królestwie (Anglia), Grecji, Republice Czeskiej, Rumunii, Bułgarii i Francji. W zakresie „Ochrony zdrowia i konsumentów” Trybunał skontrolował systemy nadzoru i kontroli odnoszące się do programów zwalczania i monitorowania chorób zwierząt,
- jeżeli chodzi o zasadę współzależności, przy kontroli płatności obszarowych Trybunał ograniczył swoje badanie do przestrzegania wymogów w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (minimalna pokrywa glebowa, przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądanego roślinności na użytki rolne), co do których można uzyskać dowody i wyciągnąć wnioski w trakcie wizyty kontrolnej. Niektóre podstawowe wymogi w zakresie zarządzania (ochrona wód gruntowych i gleby przed zanieczyszczeniami, identyfikacja i dobrostan zwierząt) były badane w odniesieniu do płatności EFRROW. Ponadto w kontekście kontroli systemowych IACS Trybunał poddał analizie realizację standardów w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na poziomie krajowym oraz systemy kontroli ustanowione przez państwa członkowskie,
- ponadto, aby ocenić podstawy wydawania przez Komisję decyzji dotyczących finansowego rozliczenia rachunków, Trybunał dokonał przeglądu 60 poświadczeń wydanych przez jednostki certyfikujące oraz ich sprawozdania dotyczące 54 agencji płatniczych⁽¹⁹⁾.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

3.18. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w załączniku 3.1. Na tej podstawie Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędów dla „Rolnictwa i zasobów naturalnych” wynosi między 2 % a 5 %.

3.18. Komisja stwierdza, że poziom błędów, wahający się w ostatnich latach w okolicach 2 %, potwierdza ogólną pozytywną ocenę z poprzednich lat.

Ponadto ryzyko dla budżetu UE jest odpowiednio pokryte w ramach procedury rozliczenia zgodności rachunków.

⁽¹⁹⁾ Liczba agencji płatniczych objętych próbą DAS wyniosła 56 w przypadku EFRG i siedem w przypadku EFFROW. Jednakże w odniesieniu do trzech agencji płatniczych (dwie w EFRG i jedna w EFFROW) kompetentna jednostka certyfikująca nie przedstawiła ani sprawozdania, ani poświadczenia w wyznaczonym terminie, a zatem nie podlegały one przeglądowi. Z tego samego powodu Komisja wyłączyła z rozliczenia rachunki tych trzech agencji płatniczych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.19. W 2009 r. 66 (27 %) ⁽²⁰⁾ z 241 zbadanych transakcji zawierało błędy. W 42 (64 %) ⁽²¹⁾ z tych transakcji występowały błędy kwantyfikowalne dotyczące głównie kwalifikowalności i dokładności. Przykłady rodzajów błędów zostały podane w dalszej części.

Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich

3.20. W przypadku EFRG w zbadanej próbie 148 transakcji 35 (24 %) ⁽²²⁾ zawierało błędy. Wśród tych transakcji w 24 (69 %) przypadkach stwierdzono błędy kwantyfikowalne. W przypadku wydatków na rozwój obszarów wiejskich w próbie 80 transakcji 25 (31 %) zawierało błędy. Z tych transakcji w 16 (64 %) przypadkach stwierdzono błędy kwantyfikowalne.

3.21. Przykłady błędów kwalifikowalności stwierdzonych przez Trybunał są następujące:

3.20. Komisja odnotowuje, że większość błędów kwantyfikowalnych to stosunkowo mało istotne błędy pod względem finansowym, które dotyczą głównie drobnych różnic przy ponownym pomiarze działek przeprowadzonym przez Trybunał (zob. pkt 3.22). Oprócz tego kilka błędów zostało już wykrytych przez odnośne państwa członkowskie przed kontrolą Trybunału.

3.21.

⁽²⁰⁾ W 2008 r. liczba ta wynosiła 66 (32 %).

⁽²¹⁾ W 2008 r. liczba ta wynosiła 45 (68 %).

⁽²²⁾ Jedna z transakcji objętych próbą podlegała procedurze rozliczania zgodności na podstawie art. 11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 (Dz.U. L 171 z 23.6.2006, s. 90), dlatego też w trakcie kontroli nie można było dokonać ostatecznej oceny.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykłady EFRG

Płatność w ramach systemu JPO została dokonana na rzecz beneficjenta bez przedstawienia jakiegokolwiek dowodu świadczącego o prowadzonej przez niego działalności rolniczej. Beneficjent ten, będący spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, której właścicielem jest gmina, złożył wniosek o płatność w ramach systemu JPO na ponad 530 hektarów działek obejmujących łąki i pastwiska. Kontrolerzy nie uzyskali dowodów na to, iż firma ta kwalifikowała się do pomocy z tytułu prowadzenia działalności rolniczej, tj. produkcji lub uprawy produktów rolnych, hodowli zwierząt w celach gospodarskich bądź utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej, a zatem wypłata pomocy (30 000 euro) nie była uzasadniona. Trybunał uważa, że przypadek ten jest kolejnym przykładem problemu, na który Trybunał zwracał już uwagę w swoim sprawozdaniu rocznym za 2008 r. ⁽²³⁾.

Płatność w ramach SPJ dokonana na rzecz beneficjenta, który błędnie zadeklarował obszar dzierżawionego pastwiska o niskiej jakości. Grunt ten był własnością publiczną, w zakresie której inny rolnik (dzierżawca) zadeklarował, iż posiada prawo do wypasu udzielone mu przez gminę. Beneficjent, emerytowany rolnik, który pozbył się swojego gospodarstwa, ale zatrzymał część uprawnień, zawarł dwie umowy z dzierżawcą, aby rzekomo spełnić wymogi rozporządzenia:

- umowę dzierżawy 57 hektarów pastwiska, o którym mowa powyżej,
- umowę wzajemną cedującą prawa do wypasu ponownie na dzierżawcę.

Gmina nie udzieliła jednak żadnego prawa do wypasu dzierżawcy w przypadku tej działki. Zresztą poddzierżawianie (w całości lub części) praw do wypasu jest w sposób oczywisty sprzeczne z przepisami ustalonymi przez gminę.

W związku z tym grunt ten nie pozostawał w dyspozycji ani dzierżawcy, ani beneficjenta. W konsekwencji przepisy UE ⁽²⁴⁾ nie były przestrzegane.

Ten ostatni przypadek uważa się za oczywiste naruszenie przepisów art. 29 regulującego te kwestie rozporządzenia. Artykuł ten stanowi, że nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w przypadku których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykłady EFRG

Osoby fizyczne lub prawne, prowadzące działalność rolniczą lub utrzymujące grunty w dobrej kulturze rolnej, są uprawnione do otrzymywania płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej ⁽¹⁾. Zatem nie jest wymagana określona działalność rolnicza. Wystarczy, aby beneficjent przestrzegał zasad dobrej kultury rolnej.

Ten przypadek nie dotyczy prawidłowości zgodnie z odnośnymi przepisami UE, lecz wyboru politycznego dokonanego przez prowadzącą UE podczas oceny funkcjonowania WPR, który pozostawił państwom członkowskim decyzję, czy przyznawać płatności bezpośrednio osobom fizycznym lub prawnym, których podstawową dziedziną działalności nie jest prowadzenie działalności rolniczej lub których działalność rolnicza jest mało istotna. Kwestia ta jest przedmiotem dalszych rozważań w kontekście reformy wspólnej polityki rolnej po 2013 r.

Dowody z dokumentacji płatniczej wskazują, że we wrześniu 2008 r. odnośne organy krajowe sprawdziły na miejscu grunt objęty wnioskiem, w tym niektóre działki skontrolowane przez Trybunał, i ustaliły płatność na podstawie obszaru, który uznały za utrzymany w dobrej kulturze rolnej. Przeprowadzona przez Komisję w maju 2010 r. kontrola na miejscu potwierdziła, że odnośny obszar objęty płatnościami nadal jest utrzymany w dobrej kulturze rolnej.

⁽²³⁾ W swoim sprawozdaniu rocznym za 2008 r. (pkt 5.17) Trybunał informował o dokonywaniu płatności w ramach JPO na rzecz niekwalifikowalnych beneficjentów, którzy nie spełniali kryteriów określonych w definicji rolnika, gdyż nie prowadzili oni żadnej działalności rolniczej. Jako przykład wymieniono gminy korzystające z płatności JPO na wspólne grunty wykorzystywane przez miejscowych rolników na wypas zwierząt.

⁽²⁴⁾ Art. 44 ust. 1 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

⁽¹⁾ Zob. odpowiedź Komisji do pkt 5.17 sprawozdania rocznego Trybunału za 2008 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.22. Większość błędów kwantyfikowalnych stanowiły błędy dokładności (87 % w przypadku EFRG i 81 % w przypadku rozwoju obszarów wiejskich), a ponadto większość błędów dokładności polegała na zawyżeniu deklarowanych powierzchni kwalifikowalnych. Pozostałe przykłady błędów dokładności stwierdzonych przez Trybunał były następujące:

Przykłady EFRG

W dwóch z 12 skontrolowanych transakcji w jednym państwie członkowskim płatności obliczono na podstawie nieprawidłowych uprawnień do płatności zapisanych w bazie danych, co doprowadziło do zawyżenia płatności w każdym przypadku o około 20 %.

W innym państwie członkowskim płatność SPJ obliczono na podstawie średniej wartości uprawnień do płatności będących w posiadaniu rolnika, a nie na podstawie średniej wartości uprawnień do płatności zadeklarowanych przez rolnika we wniosku, jak stanowią przepisy UE, co doprowadziło do zaniżenia płatności o około 20 %.

3.23. W zakresie błędów niekwantyfikowalnych Trybunał wykrył w EFRG przykłady niedokładnego oznakowania działek we wniosku, dokonania płatności po oficjalnym terminie oraz niesprecyzowania terminu, w którym wnioskodawcy musieli posiadać wyłączne prawa do działki objętej wnioskiem. W EFRROW Trybunał odnotował jeden przypadek, w którym niektóre warunki ubiegania się o pomoc na uprawy ekologiczne nie były w całości spełnione.

Środowisko, rybołówstwo i gospodarka morska oraz ochrona zdrowia i konsumentów

3.24. W przypadku środowiska, rybołówstwa i gospodarki morskiej oraz ochrony zdrowia i konsumentów w zbadanej próbie 13 transakcji sześć (46 %) zawierało błędy. Z tych transakcji w dwóch (33 %) przypadkach stwierdzono błędy kwantyfikowalne.

3.25. W odniesieniu do Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa (FIOR) Trybunał wykrył przypadki ukończenia projektów po upływie okresu kwalifikowalności.

3.22.

Przykłady EFRG

W obu przypadkach organy krajowe już przed kontrolą Trybunału wykryły, że płatności zostały obliczone na podstawie nieprawidłowych uprawnień i że należy odzyskać wszelkie nadpłacone kwoty.

Komisja z przykrością stwierdza, że odnośne zaniżenia płatności, które nie stanowią straty dla budżetu UE, zostały ekstrapolowane na całość wydatków w sposób zwiększający ogólny poziom błędów, stwarzając w ten sposób nieprawidłowe wrażenie, że ten poziom błędów wskazuje na dużą skalę nadmiernych płatności.

3.23. Komisja systematycznie sprawdza zgodność z terminami płatności dotyczącymi pomocy bezpośredniej i w niezbędnych przypadkach przeprowadza korekty finansowe. Pozostałe wymienione błędy to błędy formalne bez konsekwencji finansowych.

3.24. Gdy Komisja podejmowała decyzje dotyczące płatności na rzecz państw członkowskich w ramach zarządzania dzielonego, nie była świadoma możliwości wystąpienia błędów wykrytych przez Trybunał, które wystąpiły na poziomie odbiorcy końcowego. Komisja wprowadziła jednak strategię kontroli w celu sprawdzenia, czy systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich działają sprawnie, zapobiegając wystąpieniu takich błędów.

W przypadku jednej transakcji w obszarze rybołówstwa i gospodarki morskiej obliczona przez Komisję płatność okresowa była wynikiem prawidłowego zastosowania obowiązujących zasad obliczania takich płatności, określonych w art. 76 rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006, które nie pozwalają Komisji na zastosowanie innej metody obliczeń według własnego uznania.

3.25. Komisja odlicza wykryte kwoty niekwalifikowane od kwot podanych w kolejnych wnioskach o zwrot wydatków (jeśli pozostają jakieś do złożenia) lub najpóźniej przed końcem programu.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład

Władze krajowe wypłaciły zwrot za wydatki poniesione dziewięć miesięcy po upływie terminu budowy statku rybackiego. W świetle przepisów wydatki te są niekwalifikowalne, gdyż tylko w przypadkach siły wyższej, która wystąpiła w trakcie trwania projektu, można przełożyć termin jego ukończenia.

3.26. Trybunał wykrył także błędy niekwantyfikowalne:

Przykłady

FIOR: beneficjent końcowy zadeklarował między innymi wydatki na swój własny personel i maszyny, które zostały oszacowane według cen sprzedaży, a nie na podstawie faktycznie poniesionych kosztów realizacji projektu. Ponieważ rzeczywiste koszty poniesione przez beneficjenta nie mogły zostać wykazane, błąd ten sklasyfikowano jako niekwantyfikowalny.

SANCO: w przypadku płatności odnoszącej się do nadawania reklam telewizyjnych w kampanii antynikotynowej Trybunał stwierdził, że Komisja nie sprawdziła w wystarczającym stopniu, czy wszystkie opłacone usługi zostały faktycznie świadczone.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład

W ramach procedur związanych z zakończeniem programów Komisja podejmie wszelkie niezbędne działania w celu odliczenia niekwalifikowalnych kwot od kwot podanych w końcowej deklaracji wydatków i we wniosku o płatność końcową.

3.26.

Przykłady

FIOR: W ramach procedur związanych z zakończeniem programów Komisja podejmie wszelkie niezbędne działania w celu odliczenia niekwalifikowalnych kwot od kwot podanych w końcowej deklaracji wydatków i we wniosku o płatność końcową.

SANCO: Służby Komisji przeprowadziły określoną liczbę kontroli, które dostarczyły dowodów, że odnośne reklamy telewizyjne były emitowane. W przyszłości przeprowadzone zostaną dodatkowe kontrole.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

Obszar polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”

Systemy związane z prawidłowością transakcji

3.27. Głównym systemem kontroli zapewniającym prawidłowość transakcji jest Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) ⁽²⁵⁾.

3.28. IACS tworzą prowadzone w każdym państwie członkowskim bazy danych gospodarstw rolnych, wniosków o płatności, działek rolnych, a w przypadku płatności nadal powiązanych z liczbą zwierząt, także bazy danych zwierząt oraz rejestr uprawnień do płatności w tych państwach członkowskich, w których działa system płatności jednolitej. W systemie IACS przewidzianych jest kilka rodzajów kontroli kwalifikowalności: kontrole administracyjne wszystkich wniosków, kontrole krzyżowe z bazami danych w celu uniknięcia przypadków podwójnego deklarowania tych samych gruntów/zwierząt oraz prowadzone przez agencje płatnicze kontrole na miejscu w minimalnym wymiarze 5 %.

⁽²⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 73/2009 i rozporządzenie (WE) nr 796/2004.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.29. System IACS obejmuje SPJ, JPO oraz wszelkie systemy pomocy obszarowej powiązanej z wielkością produkcji, a także system premii zwierzęcych. W przypadku EFRROW, a szczególnie działań rolnośrodowiskowych i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, weryfikacja pewnych podstawowych elementów, takich jak powierzchnia czy liczba zwierząt, jest objęta systemem IACS, a pozostałe wymogi podlegają specjalnie opracowanym mechanizmom kontrolnym⁽²⁶⁾.

3.30. Trybunał ocenił osiem systemów IACS w ramach EFRG i osiem systemów kontroli w ramach EFFROW (zob. pkt 3.17).

3.31. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał objęła zarówno zgodność z przepisami stosownych rozporządzeń, jak i ocenę skuteczności systemów pod względem zapewnienia prawidłowości transakcji. Kontroli poddano następujące elementy:

- I) procedury i kontrole administracyjne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności, w tym jakość baz danych;
- II) systemy kontroli oparte na kontrolach na miejscu;
- III) systemy mające zapewnić wdrożenie i kontrolę przestrzegania zasady współzależności.

3.32. Mimo iż system IACS jest zasadniczo dobrze skonstruowany, coroczne kontrole systemowe w zakresie IACS prowadzone przez Trybunał w ostatnich latach wykazują, że skuteczność systemu IACS ograniczają niedokładne dane w bazach danych, niekompletne kontrole krzyżowe lub niepoprawne bądź niekompletne monitorowanie stwierdzonych anomalii. W odniesieniu do lat budżetowych 2006–2008 Trybunał zbadał funkcjonowanie systemu IACS w zakresie SPJ i JPO w 20 agencjach płatniczych w 17 państwach członkowskich i poinformował o wynikach tych kontroli w swoich sprawozdaniach rocznych. W jednej agencji płatniczej system IACS oceniono jako skuteczny, w 12 jako częściowo skuteczny, a w siedmiu agencjach odnotowano poważne uchybienia, które doprowadziły do sformułowania przez Trybunał opinii, iż system ten był nieskuteczny.

3.31.

- III) Komisja przypomina, że przestrzeganie kryteriów współzależności przez rolników nie stanowi kryterium kwalifikowalności, a zatem kontrole w celu stwierdzenia, czy te kryteria są spełnione, nie odnoszą się do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Rolnicy niespełniający tych kryteriów są uprawnieni do otrzymywania płatności, lecz wobec takich rolników stosuje się sankcje przy uwzględnieniu dotkliwości, zasięgu, trwałości i powtarzalności stwierdzonej niezgodności, jak również zaniechania lub umyślnego działania ze strony danego beneficjenta.

3.32–3.33. Komisja nadal twierdzi, że – zgodnie z ustaleniami Trybunału zawartymi w poprzednich sprawozdaniach rocznych od 2005 r. – IACS jest zasadniczo skutecznym systemem kontroli, ograniczającym ryzyko błędu lub nieprawidłowych wydatków, pod warunkiem że jest prawidłowo stosowany.

Skuteczność i stałą poprawę systemu IACS potwierdzają wyniki kontroli zgodności, które Komisja przeprowadziła w ostatnich latach we wszystkich państwach członkowskich oprócz Luksemburga, oraz niski poziom błędów wykazywany w statystykach kontroli, które Komisja otrzymuje od państw członkowskich i które są sprawdzane i zatwierdzane przez jednostki certyfikujące. Ten niski poziom błędów jest również zgodny z poziomem obliczonym przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym za 2008 r.

⁽²⁶⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. L 368 z 23.12.2006, s. 74).

UWAGI TRYBUNAŁU

3.33. W zakresie kontroli ośmiu agencji płatniczych za 2009 r. Trybunał stwierdził, że systemy są skuteczne w zapewnianiu prawidłowości płatności tylko w jednej agencji, częściowo skuteczne w czterech agencjach i nieskuteczne w pozostałych trzech (Grecja, Cypr i Malta).

3.34. W odniesieniu do zbadanych systemów nadzoru i kontroli związanych z rozwojem obszarów wiejskich Trybunał stwierdził, że trzy systemy kontroli były skuteczne, a pięć tylko częściowo skutecznych w zapewnianiu prawidłowości płatności.

3.35. Podstawowe wyniki kontroli przeprowadzonej przez Trybunał przedstawiono w poniższych punktach. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 3.2**.

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

3.36. Kontrole administracyjne przeprowadza się w zakresie wszystkich wniosków o pomoc i wniosków o płatność; kontrole te obejmują wszystkie elementy, których kontrola za pomocą środków administracyjnych jest możliwa i stosowna⁽²⁷⁾. Kontrole administracyjne muszą obejmować, w miarę możliwości i w stosownych przypadkach, kontrole krzyżowe z bazami danych IACS. W ramach kontroli Trybunał sprawdził kompletność i wiarygodność tych baz oraz określił, na ile kontrole te prowadzą do wykrycia anomalii i podejmowania działań naprawczych. Najważniejsze stwierdzone uchybienia systemowe opisano poniżej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja ustaliła, że w odniesieniu do roku 2008 r. występowały znaczące niedociągnięcia w systemie IACS w Bułgarii i Rumunii. W rezultacie oba państwa członkowskie opracowały w 2009 r. plany działania, które były ściśle monitorowane przez Komisję.

W systemach IACS innych państw członkowskich występują niedociągnięcia o mniej poważnym charakterze, które nie prowadzą do nieskuteczności tych systemów, lecz raczej wskazują na konieczność ich udoskonalenia, a państwa członkowskie podjęły lub podejmują odpowiednie działania.

Wszystkie te niedociągnięcia są monitorowane w ramach procedur rozliczania zgodności, co zapewnia odpowiednie zabezpieczenie przed ryzykiem dla budżetu UE.

3.34. Uchybienia w systemach nadzoru i kontroli w obszarze rozwoju obszarów wiejskich w Bułgarii i Rumunii wynikają z niedociągnięć w systemie IACS, w związku z którymi sformułowano zastrzeżenie w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2009 r. Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

System kontroli w przypadku innych państw członkowskich skontrolowanych przez Komisję w 2009 r. został uznany za skuteczny. Istnieją jednak możliwości wprowadzenia usprawnień w następujących kwestiach:

- przestrzeganie ogólnych wytycznych określonych w dokumencie roboczym dotyczącym zobowiązań rolnośrodowiskowych i ich weryfikowalności, które w szczególności przewidują obowiązek łącznego wykorzystywania kilku narzędzi kontrolnych,
- niezbędne są ciągłe starania, aby zapewnić proste i przejrzyste kryteria kwalifikowalności oraz informować beneficjentów o ich obowiązkach w przejrzysty i jednoznaczny sposób,
- stosowanie wyczerpujących kontroli administracyjnych, w szczególności w odniesieniu do środków rolnośrodowiskowych,
- poprawa jakości sprawozdań z kontroli, aby zapewnić możliwość lepszego śledzenia przeprowadzonych kontroli i bardziej przejrzyste wnioski z tych kontroli.

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

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

EFRG

3.37. System identyfikacji działek rolnych (LPIS) jest bazą danych, w której zarejestrowane są wszystkie grunty rolne (działki referencyjne) w danym państwie członkowskim. Trybunał stwierdził istotne niedociągnięcia w LPIS trzech państw członkowskich. Miały one wpływ na skuteczność administracyjnych kontroli krzyżowych, co przedstawiono w ramce:

Przykłady

Technologia LPIS-GIS zaczęła obowiązywać w 2005 r. W Grecji aż do roku 2008 włącznie LPIS-GIS nie zawierał żadnych informacji graficznych (ortofotomap) pokazujących faktyczny obszar kwalifikowalny zarejestrowanych działek referencyjnych. W grudniu 2009 r. LPIS-GIS wciąż nie był na tyle operacyjny, aby umożliwić przeprowadzenie niezbędnych kontroli krzyżowych.

Na Litwie Trybunał stwierdził, że władzom nie udało się wyeliminować niekwalifikowalnych cech łącznej powierzchni 13 700 ha z kwalifikowalnej powierzchni działek zarejestrowanych w LPIS jako kwalifikowalne w 100 %.

Na Cyprze nowe ortofotomapy zostały sporządzone i przeanalizowane w 2008 r. Analiza wykazała, że w przypadku ponad 39 000 działek referencyjnych nastąpiła zmiana użytkowania gruntów, a w rezultacie obszar uprawniony do JPO zmniejszył się o ponad 7 000 ha (tj. 5 % gruntów rolnych). Chociaż zaktualizowane informacje były dostępne, władze cypryjskie zdecydowały się dokonać płatności w 2008 r. na podstawie przestarzałych ortofotomap z 2003 r.

3.37. Zasadniczo jakość systemu LPIS stale poprawia się w państwach członkowskich, co potwierdza również odpowiedź Komisji dotycząca poniższych przykładów, które wymienia Trybunał. Ponadto, począwszy od roku 2010, państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzania rocznej oceny jakości systemu LPIS-GIS zgodnie z ustalonymi procedurami oraz do składania sprawozdań na temat wyników i, w razie konieczności, podejmowania działań przewidzianych w celu poprawy sytuacji.

Komisja zgadza się, że w przypadku roku 2008 r. występowały problemy w greckim systemie IACS. Jednak ryzyko finansowe w odniesieniu do przeszłości jest pokryte w ramach procedury rozliczenia zgodności, dzięki której z finansowania unijnego dotychczas wykluczono już około 866 mln EUR.

System LPIS-GIS został udostępniony zgodnie z planem działania w dniu 31 grudnia 2008 r., a jego wdrożenie miało miejsce przed rozpoczęciem składania wniosków za 2009 r. Problem w 2009 r. był spowodowany późną digitalizacją działek przez rolników, a tymczasem podjęto działania w celu poprawy tej sytuacji poprzez ustalenie granicznej daty digitalizacji.

Komisja śledzi uchybienia występujące w litewskim systemie LPIS-GIS od 2005 r. w ramach procedur rozliczania zgodności. Tymczasem władze litewskie poinformowały Komisję, że w grudniu 2009 r. wdrożono działania naprawcze dotyczące systemu LPIS-GIS.

Komisja śledzi uchybienia w cypryjskim systemie LPIS-GIS od 2005 r. W rezultacie przeprowadzonych kontroli na miejscu władze Cypru podjęły działania naprawcze, dzięki czemu od 2009 r. system jest uznawany za skuteczny. Dalsze działania w tej kwestii prowadzone są w ramach procedury rozliczenia zgodności.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.38. Trybunał stwierdził również, że w dwóch państwach członkowskich (Włochy, Hiszpania) większość najnowszych dostępnych ortofotomap nie była wykorzystywana do ograniczenia obszarów kwalifikowalnych przy obliczaniu płatności.

Przykład

We Włoszech (Emilia Romania) i Hiszpanii (Kraj Basków) wskaźnik kwalifikowalności dla niskiej jakości pastwisk nie jest oparty na najnowszych dostępnych informacjach (ortozdjęciach lub kontrolach na miejscu), ale deklaracjach rolnika sprzed wprowadzenia SPJ. W zbadanych przypadkach zarówno rolnicy włoscy, jak i hiszpańscy mogli wnioskować o wyższy wskaźnik kwalifikowalności używany w przeszłości dla pastwisk niskiej jakości, które zgodnie z najnowszymi ortozdjęciami podlegałyby znacznie niższemu wskaźnikowi kwalifikowalności. Różnice doprowadziły do przyznania pomocy na znacznie większy obszar niż faktyczny obszar kwalifikowalny.

3.39. W kilku państwach członkowskich (Cypr, Grecja, Włochy, Słowacja i Litwa) Trybunał stwierdził, że baza danych wniosków nie pozwalała na określenie charakteru oraz czasu dokonania modyfikacji lub korekt. Z powodu braku wiarygodnej ścieżki audytu Trybunał nie może ocenić prawidłowości stosowania sankcji UE.

Przykłady

W Grecji większość administracyjnych kontroli krzyżowych oraz niezbędne korekty we wnioskach o płatność są prowadzone w ramach procedury, która nie zostawia ścieżki audytu i nie prowadzi do zastosowania sankcji. Na Cyprze we wnioskach w wersji papierowej i w bazie danych znajdowały się sprzeczne informacje dotyczące dat i treści zmian wprowadzonych do wniosków.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.38. Należy podkreślić, że niezbędny jest znaczny nakład pracy, zanim nowe ortofotomapy będzie można uznać za „działające” w systemie. Zanim będzie można skutecznie wykorzystywać je do kontroli krzyżowych, muszą zostać przetworzone, przekształcone do postaci cyfrowej, a wyniki muszą zostać sprawdzone pod kątem jakości. Jest to czasochłonny proces. Tym niemniej zdaniem Komisji bardzo użyteczne jest udostępnienie przez państwa członkowskie ortofotomap rolnikom na wczesnym etapie na potrzeby procesu składania wniosków i kontrolerom do kontroli na miejscu, tak jak miało to miejsce.

Państwa członkowskie są zobowiązane do odzyskiwania wszelkich kwot z lat wcześniejszych, jeśli w wyniku aktualizacji ortofotomap w późniejszym okresie wykryte zostaną zawyżone deklaracje. Jeśli Komisja uzna, że państwo członkowskie nie jest wystarczająco aktywne w kwestii ochrony budżetu UE, podejmuje ona dalsze działania w ramach procedury rozliczenia zgodności.

Włochy kończą obecnie proces ogólnego odświeżenia swojego systemu LPIS. W związku z tym nowe ortofotomapy będą obejmować obszar całego kraju, zdjęcia będą odświeżane co trzy lata, a działki referencyjne będą systematycznie oceniane, w razie konieczności również w ramach kontroli na miejscu. Kwoty wynikające z zawyżonych deklaracji wykryte po odświeżeniu są obecnie odzyskiwane. Komisja uważa, że jest to duży krok naprzód.

Co do Hiszpanii Trybunał przeglądał zdjęcia, które nie zostały jeszcze przetworzone. Zdjęcia te zostały udostępnione rolnikom w związku z wnioskami składanymi w odniesieniu do 2008 r.

Komisja aktywnie podejmuje dalsze działania w celu skorygowania wcześniejszych zawyżonych deklaracji.

3.39. Jeśli chodzi o Cypr, Grecję i Słowację, ustalenia podobne do tych sformułowanych przez Trybunał zostały zawarte w sprawozdaniach jednostek certyfikujących za rok budżetowy 2009; we wszystkich trzech przypadkach agencje płatnicze odpowiedziały, że podjęto działania w celu rozwiązania odnośnych problemów.

Państwom członkowskim przypomniano w ramach Komitetu ds. Funduszy Rolniczych, aby zapewniły pełną ścieżkę audytu w swoich aplikacjach informatycznych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.40. Wiarygodna baza danych uprawnień do płatności jest warunkiem koniecznym dokonywania prawidłowych płatności SPJ. Państwa członkowskie muszą także przestrzegać ogólnych krajowych pułapów SPJ i JPO. Trybunał stwierdził przekroczenie takiego pułapu (Cypr), chociaż nie miało ono wpływu na budżet UE oraz nieodpowiedni przydział uprawnień do płatności (Malta).

Przykłady

W momencie gdy Malta wprowadziła SPJ w 2007 r., wszystkim rolnikom hodującym zwierzęta lub zajmującym się mleczarstwem, w tym także rolnikom, którzy posiadali wymaganą liczbę hektarów, przyznano uprawnienia szczególne, co było sprzeczne z przepisami UE. Przepisy UE wyłączyły Malte z wymogu utrzymywania przez wnioskodawcę co najmniej 50 % działalności w zakresie hodowli zwierząt w celu otrzymania płatności z tytułu uprawnienia szczególnego. Malta postanowiła nie ustanawiać na poziomie krajowym minimalnej liczby zwierząt wymaganej do uruchomienia uprawnień szczególnych do płatności. Stąd rolnicy, którzy znacznie ograniczyli swoje stada po wprowadzeniu SPJ, wciąż kwalifikują się do pomocy i otrzymują pełną kwotę z tytułu uprawnień szczególnych.

Cypr przekroczył pułap na pomoc UE w ramach JPO o 1,44 %. Władze cypryjskie nie zastosowały proporcjonalnej redukcji. W rezultacie wszystkie indywidualne płatności były zawyżone o 1,44 %, chociaż środki na to pochodziły raczej z budżetu krajowego niż z budżetu UE.

3.41. W odniesieniu do poprawności płatności Trybunał stwierdził znaczne niedociągnięcia w jednym państwie członkowskim prowadzące do przypadków, gdy tereny leśne deklarowano jako trwałe pastwiska (Grecja). Ponadto w Grecji wciąż akceptuje się deklarowanie powierzchni przekraczającej powierzchnię kwalifikowalną działki referencyjnej, zgodną z zapisem w LPIS, stosując margines tolerancji w wysokości 5 %, co nie jest zgodne z rozporządzeniem. Uwaga ta została już sformułowana przez Trybunał w 2005 r. Ponadto Trybunał wykrył przypadki płatności na rzecz beneficjentów dokonywanych pomimo niewyeliminowania znanych anomalii (Włochy) oraz bez przeprowadzenia kontroli krzyżowych wnioskowanej powierzchni z powierzchnią kwalifikowalną zapisaną w LPIS (Hiszpania). Ponadto odnotowano przykłady regularnego nieprawidłowego wyliczenia kwoty pomocy i nieodpowiedniego zastosowania sankcji dotyczących pomocy obszarowej i spóźnionych wniosków.

3.40.

Przykłady

Malta ma znaczącą intensywną produkcję zwierzęcą bez wykorzystania gruntów. Rada postanowiła udzielić Malcie odstępstwa, jeśli chodzi o obowiązek utrzymania co najmniej 50 % działalności rolniczej prowadzonej przed przejściem na SPJ.

Cypr rozpatruje tę sprawę w ramach przeglądu wniosków w odniesieniu do 2008 r. z zamiarem odzyskania odnośnych kwot.

3.41. Władze włoskie potwierdziły, że przed dokonaniem płatności organy regionalne przeprowadzają wszystkie kontrole administracyjne w celu sprawdzenia kwalifikowalności, skorygowania wykrytych anomalii i udostępnienia wyników rolnikom. Jednak w przypadkach wykrycia przez Komisję uchybień systemowych, które stwarzają ryzyko nienależnych płatności, podejmowane są działania następcze w ramach procedury rozliczenia rachunków.

Władze hiszpańskie potwierdzają, że w 2008 r. system LPIS-GIS był w istocie wykorzystywany tylko do części kontroli krzyżowych, lecz podjęły działania naprawcze, począwszy od 2009 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykłady

W Grecji obszary zarejestrowane w LPIS jako lasy zostały zadeklarowane we wniosku jako trwałe użytki zielone i otrzymały pomoc SPJ, mimo iż ortofotomapy jasno wskazywały znaczne zagęszczenie drzew i skał.

Ponadto Grecja systematycznie niepoprawnie obliczała SPJ, w przypadkach gdy obszar zidentyfikowany był niewystarczający do zrealizowania wszystkich uprawnień do płatności wnioskowanych przez rolnika oraz w przypadkach gdy wartość jednostkowa tych uprawnień była różna. Podobny problem odnotowano na Malcie, gdzie w jednym przypadku nieprawidłowa metoda obliczania doprowadziła do zawyżenia płatności o 69 %.

Na Cyprze sankcje z tytułu zawyżeń, przewidziane w przepisach UE, nie były stosowane w 2007 r., a w 2008 r. były stosowane niepoprawnie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykłady

Komisja zgadza się, że w przeszłości występowały problemy w greckim systemie IACS, jednak wraz z wprowadzeniem nowego systemu LPIS-GIS ryzyko to uległo zmniejszeniu, począwszy od 2009 r. Ryzyko finansowe w odniesieniu do przeszłości jest pokryte w ramach procedury rozliczenia zgodności, dzięki której z finansowania unijnego dotychczas wykluczono już około 866 mln EUR.

Komisja podziela uwagi Trybunału. Władze greckie oświadczyły, że rozwiążą ten problem. Jest to jednak kwestia o niewielkim znaczeniu. To samo dotyczy sprawy Malty, która odnosi się do 519 rolników i obszaru 203 hektarów.

Komisja wie o sytuacji w 2007 r., a Cypr ocenił swój wpływ finansowy podczas przeglądu wniosków w odniesieniu do 2007 r. Jeśli chodzi o rok 2008, władze cypryjskie potwierdziły, że procedura została poprawiona.

EFROW

3.42. Kontrole administracyjne dotyczą poprawności deklaracji składanych przez wnioskodawcę i wypełnienia wymogów kwalifikowalności do otrzymania pomocy⁽²⁸⁾. Takie kontrole obejmują kontrole krzyżowe z danymi już dostępnymi dla administracji, np. w bazach danych IACS.

3.43. W trakcie kontroli stwierdzono błędy w określaniu kursu wymiany stosowanego do przeliczenia na euro kwot pomocy wypłacanych w walutach krajowych (Zjednoczone Królestwo, Republika Czeska) oraz uchybienia w obliczaniu redukcji pomocy wynikającej z kontroli na miejscu (Niemcy (Bawaria)). Uchybienia stwierdzono także w kontrolach technicznych dotyczących redukcji zanieczyszczenia azotanami (Grecja) i zgodności ze szczególnym warunkiem kwalifikowalności, takim jak posiadanie maszyn rolniczych adekwatnych do uprawnianych gruntów (Bułgaria).

3.43. Wpływ finansowy tych błędów został już skorygowany w kolejnych deklaracjach wydatków (Republika Czeska, Zjednoczone Królestwo) lub jest przedmiotem działań następczych w ramach procedur rozliczania zgodności. Ponadto odnośne kwoty dotyczące dokonanych płatności można ocenić jako nieistotne (znacznie poniżej 1 %).

Uwaga Trybunału odnośnie do Niemiec (Bawarii) nie ma wpływu na budżet UE, ponieważ ograniczenie części pomocy wypłaconej z budżetu UE zostało obliczone prawidłowo.

Uchybienie wykryte przez Trybunał w Bułgarii jest przedmiotem dalszych działań w ramach procedury rozliczenia zgodności.

⁽²⁸⁾ W zakresie rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2007–2013 szczegółowe wymogi dotyczące kontroli administracyjnych są określone w rozporządzeniu (WE) nr 1975/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

II) Systemy kontroli oparte na kontrolach na miejscu

3.44. Państwa członkowskie muszą co roku przeprowadzać kontrole na miejscu obejmujące w większości programów pomocy co najmniej 5 % beneficjentów ⁽²⁹⁾. Kontrola Trybunału skoncentrowała się na adekwatności procedur analizy ryzyka w wyborze beneficjentów do takich kontroli, jakości kontroli oraz adekwatności dokonanych korekt. Kontrola Trybunału wykazała uchybienia w kontrolach na miejscu.

3.45. W EFRG Trybunał wykrył przypadki nieprawidłowego zastosowania tolerancji pomiarów (Malta, Włochy), nieodpowiednią jakość i niewystarczający zasięg kontroli na miejscu (Grecja).

Przykład

W Grecji kontrola wykazała, że kontrole na miejscu nie zawsze spełniają wymóg prawny dotyczący zmierzenia co najmniej 50 % działek, a użytki zielone nie były poddawane inspekcji bądź inspekcja ta miała charakter tylko wizualny. W kilku przypadkach zbadanych przez Trybunał działki objęte wnioskami, które według ortofotomap były terenami leśnymi lub zakrzewionymi, nie były ujęte w próbie działek poddanych kontroli na miejscu. Ponadto w kilku przeanalizowanych przez Trybunał sprawozdaniach z kontroli na miejscu geograficzne współrzędne dla zmierzonej na miejscu działki nie zgadzały się z lokalizacją działki cyfrowej w LPIS-GIS (inna lokalizacja, inne wykorzystanie, inny kształt i obwód).

3.46. W EFFROW Trybunał stwierdził uchybienia dotyczące precyzji i kompletności sprawozdań z kontroli (Niemcy, Bawaria), Rumunia), ogólnej oceny wyników kontroli (Bułgaria) oraz przestrzegania terminów przekazywania Komisji sprawozdań z przeprowadzonych kontroli (Niemcy (Bawaria), Francja).

III) Systemy mające zapewnić wdrożenie i kontrolę zasady współzależności

3.47. Zasada współzależności składa się z podstawowych wymogów w zakresie zarządzania oraz wymogów w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (zob. pkt 3.7). Podstawowe wymogi w zakresie zarządzania są określone w różnych dyrektywach i rozporządzeniach UE, natomiast standardy utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska muszą być zdefiniowane na poziomie krajowym.

3.45. Według władz Malty podjęte zostały działania naprawcze w odniesieniu do 2008 r. i zastosowano je również wobec 2009 r. Władze Włoch potwierdziły, że zastosowały prawidłowe procedury dotyczące stosowania marginesu tolerancji w odniesieniu do 2009 r.

Przykład

Komisja zgadza się, że w przeszłości występowały problemy w greckim systemie IACS, jednak wraz z wprowadzeniem nowego systemu LPIS-GIS ryzyko to uległo zmniejszeniu, począwszy od 2009 r. Ryzyko finansowe w odniesieniu do przeszłości jest pokryte w ramach procedury rozliczenia zgodności, dzięki której z finansowania unijnego dotychczas wykluczono już około 866 mln EUR.

3.46. Wskazane przez Trybunał uchybienia dotyczą raczej kontroli pomocniczej, a nie kontroli głównej. Jeśli chodzi o terminy składania sprawozdań, informacje zostały przekazane Komisji terminowo, tak aby mogły zostać uwzględnione w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2009 r. Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁽²⁹⁾ Art. 12 rozporządzenia (WE) nr 1975/2006 oraz art. 26 rozporządzenia (WE) nr 796/2004.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.48. Trybunał wykrył niedociągnięcia w definicji tego, co jest wymagane do przestrzegania standardów utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz kontroli tych warunków.

Przykład

We Włoszech te same owce zostały policzone dla dwóch różnych rolników, aby spełnić wymóg minimalnej liczebności stada.

3.49. W trakcie kontroli na miejscu Trybunał stwierdził, na podstawie ograniczonej kontroli (zob. pkt 3.17 trzeci akapit), naruszenie zasady współzależności w około 5 % płatności podlegających wymogom zasady współzależności. Zaobserwowane naruszenia odnosiły się zarówno do podstawowych wymogów w zakresie zarządzania (zanieczyszczenie wód gruntowych, rejestracja zwierząt, dobrostan zwierząt, niewłaściwe użycie środków ochrony roślin), jak i do standardów utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (wkraczanie niepożądanego rośliności na grunty rolne).

Systemy odzyskiwania środków i korekt finansowych

Odzyskiwanie starych długów

3.50. W przypadku nieodzyskania przez państwa członkowskie od beneficjentów nienależnie wypłaconych środków w ciągu czterech lat lub w ciągu ośmiu lat w przypadku postępowań przed sądami krajowymi 50 % kosztów automatycznie obciąża budżet krajowy tych państw⁽³⁰⁾ (tzw. zasada 50/50)⁽³¹⁾. Państwa członkowskie mają obowiązek kontynuowania procedur odzyskiwania środków. W 2009 r. zastosowano zasadę 50/50⁽³²⁾, a zatem kwoty nieodzyskane z lat 2000 lub 2004 zostały rozliczone (odpowiednio kwoty nieodzyskane od ośmiu i czterech lat). W rezultacie państwa członkowskie obciążono kwotą 31,4 mln euro, a 20,1 mln euro zostało pokryte z budżetu UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.48. W ramach przeprowadzonych przez Komisję kontroli przestrzegania zasad współzależności wykryto uchybienia w zakresie definicji norm dotyczących utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej i kontroli ich przestrzegania; działania następcze są podejmowane w ramach procedury rozliczenia zgodności.

Przykład

Komisja zgadza się z Trybunałem, że w tym konkretnym przypadku nie jest przestrzegana norma dotycząca utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej, odnosząca się do liczebności stada, i należało zastosować odpowiednią sankcję dotyczącą zgodności krzyżowej.

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

3.50. Komisja wskazuje, że kwota 20,1 mln EUR została wypłacona z budżetu UE z powodu niewypłacalności dłużnika, a zatem jest niemożliwa do odzyskania przed upływem terminu 4–8 lat.

⁽³⁰⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1290/2005.

⁽³¹⁾ Nienależne płatności wynikające z błędów administracyjnych popełnionych przez władze krajowe są wykluczone z finansowania UE.

⁽³²⁾ Decyzja Komisji 2009/368/WE (Dz.U. L 111 z 5.5.2009, s. 44).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.51. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2009 r. ⁽³³⁾ DG AGRI poinformowała o osiągnięciu na koniec roku budżetowego 2009 ogólnego wskaźnika odzyskania w wysokości 42 % z kwoty 1 226 mln euro pozostającej do odzyskania na koniec roku budżetowego 2006. Według Komisji w okresie 2007–2009 państwa członkowskie odzyskały 121 mln euro bezpośrednio od beneficjentów oraz dodatkowe 411 mln euro odzyskano od państw członkowskich w drodze zastosowania przez Komisję zasady 50/50. Trybunał zauważa, że 121 mln euro odzyskanych od beneficjentów odpowiada mniej niż 10 % łącznych odzyskanych kwot.

Stosowane przez Komisję procedury rozliczania rachunków

3.52. Z uwagi na fakt, że zarządzanie wydatkami na rolnictwo jest na ogół dzielone między państwa członkowskie i Komisję, środki pomocowe wypłacane są przez państwa członkowskie, które następnie uzyskują od Komisji zwrot poniesionych wydatków ⁽³⁴⁾. Ostateczna akceptacja wydatków odbywa się w drodze dwuetapowej procedury zwanej rozliczaniem rachunków. Na te dwa etapy składają się wydawane przez Komisję roczne decyzje finansowe oraz wieloletnie decyzje o zgodności.

Finansowe rozliczenie rachunków za rok budżetowy 2009

3.53. Dnia 30 kwietnia 2010 r. Komisja podjęła trzy decyzje dotyczące finansowego rozliczenia rachunków w odniesieniu do wydatków w ramach EFRG, EFRROW i PIROW i rozliczyła rachunki wszystkich agencji płatniczych poza wymienionymi w **załączniku 3.5**. Decyzje te są oparte głównie na poświadczeniach przedstawionych przez niezależnych audytorów (jednostki certyfikujące). Kontrola Trybunału nie wykazała wydatków, które zostałyby niepoprawnie rozliczone w decyzjach dotyczących finansowego rozliczenia rachunków.

3.54. Trybunał w ostatnich trzech latach odnotował uchybienia dotyczące wiarygodności pozycji należności. W roku budżetowym 2009 Komisja uruchomiła korekty finansowe w odniesieniu do 13 agencji płatniczych w 10 państwach członkowskich na kwotę 14,8 mln euro, co stanowi około 1,43 % kwoty 1 037 mln euro, która miała zostać odzyskana do końca roku budżetowego 2009.

3.51. Procedury odzyskania środków są często opóźniane długimi postępowaniami przed sądami krajowymi, które zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego, określoną w art. 53b ust. 2 lit. c) rozporządzenia finansowego i art. 9 ust. 1 lit. a) ppkt (iii) rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005, leżą w wyłącznej gestii państw członkowskich. Z tego powodu wprowadzono nowy mechanizm rozliczania spraw dotkniętych nieprawidłowościami, dzięki czemu kwota należna do budżetu UE została zmniejszona o 60 %. Komisja uważa, że wynik ten pokazuje, iż nowy mechanizm jest skutecznym i wydajnym sposobem rozliczania spraw dotkniętych nieprawidłowościami i ochrony interesów finansowych UE oraz stanowi silny bodziec dla państw członkowskich do przyspieszania procedur odzyskania środków.

3.54. Komisja uzyskała wystarczające informacje dotyczące dłużników dla celów rozliczeniowych i księgowych. Komisja zaproponowała korekty w wysokości 14,8 mln EUR na podstawie swojej oceny informacji przekazanych przez jednostki certyfikujące w swoich sprawozdaniach. Wykryte błędy finansowe usuwane są w ramach zwykłych procedur rozliczania zgodności rachunków.

⁽³³⁾ Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI, s. 60.

⁽³⁴⁾ W cyklu miesięcznym w przypadku EFRG i kwartalnym w przypadku EFFROW.

UWAGI TRYBUNAŁU

Rozliczenie zgodności rachunków

3.55. Decyzje o zgodności są podejmowane przez Komisję na podstawie dodatkowej weryfikacji wydatków deklarowanych przez państwa członkowskie. Weryfikacja ta obejmuje kilka lat i ma na celu wyłączenie wydatków z finansowania UE, jeśli Komisja stwierdzi, że wydatki „nie zostały dokonane zgodnie z zasadami UE”⁽³⁵⁾.

3.56. W poprzednich sprawozdaniach rocznych Trybunał krytykował fakt, że to administracje państw członkowskich są obciążane korektami finansowymi, a nie beneficjenci końcowi. Ponadto określona w zasadach metoda obliczania korekt wynikających z rozliczenia zgodności rachunków, w dużej mierze ryczałtowa, oznacza, że brakuje wyraźnego związku pomiędzy odzyskanymi tą drogą kwotami a rzeczywistymi kwotami nieprawidłowych płatności. System rozliczania zgodności rachunków w 2009 r. był stosowany w niezmienionej postaci.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.56. Krytycznie oceniane przez Trybunał elementy systemu kontroli rozliczania zgodności są nieodłącznie związane z tym systemem i nie były one kwestionowane przez żadną ze stron uczestniczących w przyjęciu rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005.

Rozliczanie zgodności ma na celu wykluczenie z finansowania UE wydatków poniesionych niezgodnie z przepisami UE. Natomiast nie jest to mechanizm, za którego pośrednictwem odzyskiwane są nieprawidłowe płatności na rzecz beneficjentów, za co zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego wyłączną odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie.

W przypadkach, w których nienależne płatności na rzecz beneficjentów mogą być wykryte w wyniku rozliczania zgodności, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia działań następczych polegających na odzyskaniu płatności od tych beneficjentów. Jednakże nawet w sytuacji, w której odzyskanie płatności od beneficjentów nie jest konieczne, ponieważ korekty finansowe dotyczą jedynie uchybień w systemie zarządzania i kontroli państw członkowskich, a nie nienależnych płatności, korekty te stanowią istotny środek umożliwiający poprawę systemów stosowanych przez państwa członkowskie, a tym samym również zapobieganie nieprawidłowym płatnościom lub ich wykrywanie i odzyskiwanie ich od beneficjentów.

Korekty finansowe są określane na podstawie charakteru i wagi naruszenia oraz straty finansowej poniesionej przez UE. Kwotę oblicza się na podstawie rzeczywiście spowodowanej straty lub na podstawie ekstrapolacji. W przypadkach, w których nie jest to możliwe, stosuje się stawki zryczałtowane, uwzględniające dotkliwość uchybień w krajowych systemach kontroli w celu odzwierciedlenia ryzyka finansowego dla UE. Komisja uważa zatem, że istnieje istotne powiązanie między tym rodzajem korekty finansowej a kwotą nieprawidłowych płatności na rzecz beneficjentów końcowych.

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

Ponadto przy niezmienionych przepisach prawnych dotyczących systemu rozliczania zgodności Komisja podjęła działania w celu poprawy jego funkcjonowania, między innymi wydała nowe wytyczne w sprawie korekt finansowych oraz przedstawiła wniosek w sprawie wzmocnienia poświadczenia wiarygodności, o którym Trybunał wspomina w pkt 3.62.

⁽³⁵⁾ Art. 31 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zatwierdzanie mechanizmów kontrolnych i wyników kontroli państw członkowskich

3.57. Wyniki kontroli przekazane Komisji przez agencje płatnicze zawierają ocenę prawidłowości wniosków złożonych przez rolników i od 2007 r. muszą być weryfikowane przez jednostki certyfikujące. Z jednej strony jednostki certyfikujące zobowiązane są wydać opinie na temat jakości kontroli na miejscu, na podstawie próby co najmniej 10 kontroli dla każdej z czterech populacji: EFRG-IACS, EFRG-poza IACS, EFRROW-IACS i EFFROW-poza IACS. Z drugiej zaś strony jednostki te mają weryfikować i zatwierdzać statystyki kontroli państw członkowskich. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrektor Generalny DG AGRI wskazuje, że weryfikacja przez jednostki certyfikujące jakości kontroli na miejscu była w dużym stopniu pozytywna (około 90 %) dla różnych populacji, a jeśli chodzi o dokładność statystyk kontroli, opinia jednostek certyfikujących była pozytywna dla 70 % populacji EFRG i tylko 54 % populacji EFFROW.

3.58. Wytyczne Komisji pozostawiają jednostkom certyfikującym wybór: ich przedstawiciele mogą współuczestniczyć w prowadzonych przez inspektorów 10 kontrolach na miejscu lub ponownie przeprowadzić je samodzielnie. Ze skontrolowanych przez Trybunał sprawozdań jednostek certyfikujących wynika, że tylko sześć z nich przeprowadziło własne kontrole sprawdzające, podczas gdy 23 współuczestniczyły w kontrolach, a pozostałe nie określiły swojego podejścia. Trybunał uważa, że przeprowadzanie ponownych kontroli sprawdzających stanowiłoby lepszą podstawę do oceny jakości procedur kontroli, gdyż obecność przedstawiciela jednostki certyfikującej może mieć wpływ na zachowanie ocenianych inspektorów.

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

Analiza sprawozdań jednostek certyfikujących za rok budżetowy 2009 pokazuje, że jednostki certyfikujące sprawdziły ogółem 3 700 kontroli. Tam gdzie jednostki certyfikujące przeprowadziły wymagane kontrole:

- w około 25 % przypadków przeprowadzono kontrole sprawdzające,
- kontrole przeprowadzono z udziałem jednostek certyfikujących w kolejnych 50 % przypadków,
- w 5 % przypadków przyjęto oba podejścia (kontrole sprawdzające dla niektórych populacji i kontrole z udziałem jednostek certyfikujących dla pozostałych populacji),
- w pozostałych 20 % przypadków jednostki certyfikujące nie dokonywały wyraźnego rozróżnienia między obiema metodami. Z tabel w sprawozdaniach wyraźnie jednak wynika, że jednostki te sprawdziły również jakość kontroli, stosując co najmniej jedną metodę.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.59. Ponadto jednostki certyfikujące nie zawsze dostarczają szczegółowych informacji na temat wyników kontroli sprawdzających. Trybunał uważa, że takie informacje byłyby użyteczne dla Komisji i umożliwiłyby jej dokonanie wiarygodnej oceny jakości prac realizowanych przez jednostki certyfikujące.

3.60. Trybunał odnotowuje, że dla wielu agencji płatniczych jednostki certyfikujące nie mogły potwierdzić statystyk kontrolnych, gdyż sprawozdania były niekompletne bądź nie zostały udostępnione.

3.61. W 2009 r. Komisja zaoferowała państwom członkowskim możliwość zwrócenia się do jednostek certyfikujących o przeprowadzenie kontroli sprawdzających na reprezentatywnej próbie kontroli i zweryfikowanie, czy te kontrole na miejscu były objęte odpowiednim monitoringiem. Jeżeli jednostka certyfikująca na tej podstawie jest w stanie potwierdzić dokładność statystyk kontrolnych państw członkowskich, to Komisja przyjmuje, że wynikający z tego wskaźnik błędów stanowi maksymalne możliwe ryzyko, tj. korekty finansowe za dany rok nie mogłyby w żadnym przypadku przekraczać tego poziomu. Przepisy te mają wejść w życie w 2010 r. i obowiązywać od roku budżetowego 2011.

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

3.62. „Środowisko”, „Rybołówstwo i gospodarka morska” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów” to obszary, którymi Komisja zarządza w ramach odrębnych systemów kontroli. W ramach kontroli zbadano system kontroli wewnętrznej odnoszący się do programów zwalczania chorób zwierząt⁽³⁶⁾, którymi zarządza DG SANCO.

System kontroli wewnętrznej odnoszący się do programów zwalczania i monitorowania chorób zwierząt

3.63. W tym kontekście zbadano 30 losowo wybranych płatności w programach zwalczania i monitorowania chorób zwierząt. Kontrola wykazała, że nie ma systematycznego podziału funkcji ani też jasnej definicji i podziału ról i obowiązków urzędników inicjujących i weryfikujących transakcje. Ta sama uwaga dotyczy urzędników zajmujących się sprawami weterynaryjnymi i finansowymi. Ponadto kluczowe mechanizmy kontrolne nie są wdrażane na podstawie okresowo poddawanej przeglądowi formalnej analizy ryzyka.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.59. Jednostki certyfikujące są zobowiązane do utrzymywania wystarczająco szczegółowej ścieżki audytu w odniesieniu do każdej przeprowadzonej kontroli. Komisja nie wymaga jednak od jednostek certyfikujących przedstawiania w składanych Komisji sprawozdaniach szczegółowych informacji dotyczących wszystkich przeprowadzonych kontroli (ogółem około 3 700 rocznie), lecz raczej zbiorczego sprawozdania z przeprowadzonych prac i ogólnych wniosków. Począwszy od roku budżetowego 2010, jednostki certyfikujące są proszone o przekazywanie bardziej szczegółowych informacji na ten temat.

3.60. Jednostki certyfikujące prawidłowo wywiązały się ze swoich obowiązków, składając sprawozdania i wnioski z wykonanych prac lub sygnalizując, kiedy nie było to możliwe. Kwestia ta została wyraźnie uwzględniona w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2009 r. Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, a Komisja prowadzi działania następcze w tej sprawie i zwróciła się do agencji płatniczych w odnośnych państwach członkowskich o podjęcie niezbędnych działań w celu zapewnienia terminowego przekazywania dokładnych informacji w przyszłości.

3.61. W momencie publikacji tego sprawozdania kilka państw członkowskich wskazało, że będą zwracać się do jednostek certyfikujących o przeprowadzenie niezbędnych prac lub rozważają taki krok.

Ponadto Komisja odnotowała, że kontrole sprawdzające nie ograniczałyby się do kontroli na miejscu, lecz obejmowałyby cały proces obsługi sprawy, od otrzymania wniosku o pomoc do obliczenia i dokonania płatności końcowej, w tym nałożenia ewentualnych sankcji (badanie bezpośrednie).

3.63. Obowiązki i funkcje urzędników (inicjatorów i weryfikatorów finansowych, inicjatorów i weryfikatorów operacyjnych) są określone w opisie poszczególnych stanowisk pracy. Komisja dokładniej wyjaśni podział obowiązków między poszczególnych urzędników. Kolejne roczne decyzje dotyczące przewidzianych wkładów UE na rzecz programów zwalczania lub nadzorowania chorób świadczą o tym, że prawodawstwo zmienia się pod kątem potrzeb na miejscu i ryzyka (pułapy zwiększają się lub zmniejszają się, kwalifikowalne działania są dostosowywane i lepiej zdefiniowane, a wymagania sprawozdawcze są aktualizowane i udoskonalane).

⁽³⁶⁾ Linia budżetowa nr 17.04.01.01.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.64. Niektóre ważne procedury kontroli są stosowane wedle uznania poszczególnych urzędników. Ponieważ mechanizmy kontroli wewnętrznej nie są ustandaryzowane, istnieje ryzyko, że ważne kontrole nie zostaną przeprowadzone. Nie ma standardowego sprawozdania urzędników ds. weterynaryjnych na temat realizacji programów operacyjnych ani też standardowych list kontrolnych wykorzystywanych przy prowadzeniu kontroli. Ponadto niewielka liczba kontroli *ex post* nie pozwala uzyskać wystarczającej pewności, czy płatności są wolne od istotnych błędów.

WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

3.65. Trybunał dokonał przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji, w szczególności rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych dla następujących dyrekcji generalnych Komisji: AGRI, ENV, MARE i SANCO. Wyniki tego przeglądu przedstawiono w **załączniku 3.3**.

3.66. W swoim sprawozdaniu Dyrektor Generalny ds. Rolnictwa stwierdza, że nie ma dowodów na występowanie poważnych problemów, które mogłyby mieć wpływ na poziom pewności dyrektora generalnego. W odniesieniu do wyników kontroli przeprowadzonych przez DG AGRI oraz wyników kontroli na miejscu przeprowadzonych przez państwa członkowskie stwierdza on, że poziom błędów resztowych dla pomocy bezpośredniej, interwencji rynkowych i rozwoju obszarów wiejskich wynosi poniżej 2 %.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.64. *Chociaż pod względem charakteru programy nie są w pełni porównywalne (zwalczanie a monitorowanie), przewiduje się maksymalną standaryzację do celów kontroli wewnętrznej, sprawozdawczości i kontroli. Należy przypomnieć, że inicjatorzy finansowi i urzędnicy weterynaryjni są doświadczeni i działają pod ścisłym nadzorem bezpośrednich przełożonych.*

*Ze względu na brak zasobów kadrowych w 2009 r. i konieczność priorytetowego potraktowania audytów funduszu nadzwyczajnego przeprowadzanych w trybie *ex ante*, możliwe było przeprowadzenie tylko niewielkiej liczby audytów *ex post*. Jednak ponieważ kontrole *ex post* są prowadzone co dwa lata, ponad 35 % wypłaconej kwoty można było skontrolować *ex post*. Komisja podkreśla, że wszystkie elementy składowe jako całość zapewniają wystarczającą pewność (ocena kierownictwa odnośnie do całego systemu kontroli wewnętrznej, wyniki audytów, działania następcze związane z zastrzeżeniami z poprzedniego roku oraz plan działania względem audytów z poprzednich lat oraz pewność uzyskana przez innych urzędników zatwierdzających w przypadkach wzajemnego subdelegowania).*

3.66. *Poświadczenie wiarygodności i roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich zostały opracowane zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi Komisji i z powodów wskazanych w odpowiedzi Komisji do pkt 3.67–3.69 przedstawiają one rzetelną ocenę zarządzania finansowego pod kątem prawidłowości wydatków rolnych.*

Zastrzeżenie do działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich w ramach osi 2 jest oparte na wytycznych Komisji, zgodnie z którymi istotność jest oceniana na szczeblu UE według działań w budżecie zadaniowym. Jeśli chodzi o wycofanie zastrzeżenia wobec Grecji, zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.69.

W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2009 r. Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich wspomina się, że poziom błędów resztowych dla wydatków rolnych jako całości wynosi poniżej 2 %, natomiast dla EFRROW jest nieco wyższy niż 2 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.67. Trybunał nie zgadza się z podejściem DG AGRI, które ogranicza pojęcie błędów resztowych do anomalii wykrytych w trakcie kontroli na miejscu. Takie podejście ignoruje błędy resztowe wynikające z kontroli krzyżowych dokonanych na podstawie niedokładnych baz danych lub nieodpowiedniego monitorowania anomalii. Trybunał stosuje zintegrowane podejście do kontroli, które obejmuje dla każdej transakcji oba komponenty błędu resztowego. Kontrola Trybunału wykazała, że w kilku transakcjach kontrole administracyjne nie doprowadziły do wykrycia błędów. Uchybienia w kontrolach administracyjnych są również potwierdzone przez wyniki kontroli systemu IACS. Ponadto kontrola Trybunału ujawniła, że jakość kontroli na miejscu przeprowadzonych przez państwa członkowskie pozwala uzyskać ograniczony poziom pewności.

3.68. Roczne sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa zawiera zastrzeżenia odnoszące się do wydatków w ramach IACS w Bułgarii i Rumunii. Zastrzeżenia te są zbieżne z wynikami kontroli systemowej Trybunału przeprowadzonej w 2008 r., a Trybunał podtrzymuje swoją poprzednią uwagę, iż zniesienie długotrwałego zastrzeżenia odnoszącego się do systemu IACS w Grecji było przedwcześnie.

3.69. Roczne sprawozdania z działalności Dyrektorów Generalnych ds. Środowiska i ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej zawierają zastrzeżenia, które pokrywają się z poprzednimi ustaleniami Trybunału. Roczne sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego ds. Ochrony Zdrowia i Konsumentów nie zawiera zastrzeżenia, jednakże błędy w działaniach w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz oraz niewystarczający zasięg kontroli powinny prowadzić do sformułowania zastrzeżenia.

WNIOSKI I ZALECENIA

3.70. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony 31 grudnia 2009 r. w zakresie „Rolnictwa i zasobów naturalnych” wystąpił istotny poziom błędu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.67. Państwa członkowskie są zobowiązane odpowiednimi przepisami UE do przeprowadzania kontroli administracyjnych dotyczących wszystkich otrzymanych wniosków o pomoc. Zasadniczo płatności są dzięki temu wolne od błędów, które mogą być wykryte podczas takich kontroli administracyjnych. Podejście DG AGRI polegające na określaniu poziomu błędu resztowego na podstawie wyników losowo wybranych kontroli na miejscu jest zatem prawidłowym rozwiązaniem.

Komisja jest świadoma, że uchybienia w kontrolach administracyjnych lub kontrolach na miejscu stwarzają ryzyko, iż poziomy błędów w statystykach kontroli otrzymywanych od państw członkowskich są zaniżone. Aby zapobiec temu ryzyku, DG AGRI zastosowała margines bezpieczeństwa w postaci 25 % zwiększenia tych poziomów błędów.

3.68. Zastrzeżenie wobec Grecji było uzasadnione wysokim ryzykiem wizerunkowym dla Komisji, które wynikało z niewystarczającego wdrożenia systemu IACS w Grecji, a nie ryzykiem finansowym dla budżetu UE wynikającym z tych niedociągnięć, które zawsze były objęte korektami finansowymi nakładanymi na Grecję w ramach procedur rozliczania zgodności. Po ukończeniu przez Grecję jej planu działania, zmierzającego do usunięcia tych niedociągnięć do końca 2008 r., wymienione ryzyko wizerunkowe już nie występowało, a zatem w pełni uzasadnione było wycofanie zastrzeżenia. Ponadto ryzyko finansowe w odniesieniu do wcześniejszych niedociągnięć jest wystarczająco pokryte w ramach procedury rozliczania zgodności, dzięki której z finansowania unijnego dotychczas wykluczono już około 866 mln EUR.

3.69. Dzięki dodatkowym zasobom ludzkim i wykorzystaniu dodatkowego potencjału poprzez eksternalizację niektórych kontroli znaczna część ogólnej kwoty do wypłacenia w 2010 r. została już i będzie skontrolowana. Kontrole ex ante są przeprowadzane w odniesieniu do prawie 40 % tej kwoty. Co więcej, ponad 35 % tej kwoty zostanie skontrolowane ex post. W rezultacie wskaźnik pokrycia będzie bardzo wysoki.

3.70. Komisja stwierdza, że poziom błędów, wahający się w ostatnich latach w okolicach 2 %, potwierdza ogólną pozytywną ocenę z poprzednich lat.

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

UWAGI TRYBUNAŁU

3.71. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” są ogólnie co najwyżej częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości płatności.

3.72. W odniesieniu do IACS Trybunał stwierdza, że konieczna jest znaczna poprawa, w szczególności w trzech z ośmiu skontrolowanych agencji płatniczych (zob. pkt 3.33).

3.73. Trybunał zaleca wyeliminowanie zidentyfikowanych uchybień systemowych. W tym zakresie najpilniejsze do usunięcia niedociągnięcia w zakresie SPJ i JPO to:

- a) uchybienia systemowe prowadzące do błędów związanych z kwalifikowalnością gruntów lub deklarowaniem zawyżonej powierzchni, jak również do niedokładnych uprawnień do płatności, w szczególności poprzez poprawę wiarygodności i kompletności danych zapisanych w LPIS (np. najnowsze ortofotomapy);
- b) dopilnowanie, by wszystkie bazy danych IACS zapewniały wiarygodną i pełną ścieżkę audytu w zakresie wszystkich dokonywanych modyfikacji;

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.71–3.72. Komisja nadal twierdzi, że – zgodnie z ustaleniami Trybunału zawartymi w poprzednich sprawozdaniach rocznych od 2005 r. – IACS jest zasadniczo skutecznym systemem kontroli, ograniczającym ryzyko błędu lub nieprawidłowych wydatków, pod warunkiem że jest prawidłowo stosowany (zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 3.32 i 3.33).

Komisja ustaliła, że w odniesieniu do 2008 r. występowały znaczące niedociągnięcia w systemie IACS w Bułgarii i Rumunii. W rezultacie oba państwa członkowskie stworzyły w 2009 r. plany działania, które były ściśle monitorowane przez Komisję. Jednak ponieważ ukończenie tych planów działania jest przewidziane dopiero na 2011 r., a już są pewne opóźnienia w realizacji poszczególnych działań, dyrektor generalny DG AGRI zawarł zastrzeżenie dotyczące systemu IACS w Bułgarii i Rumunii w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2009 r., na podstawie ryzyka wizerunkowego dla Komisji.

W systemach IACS innych państw członkowskich występują niedociągnięcia o mniej poważnym charakterze, które nie prowadzą do nieskuteczności tych systemów, lecz raczej wskazują na konieczność ich udoskonalenia, a państwa członkowskie podjęły lub podejmują odpowiednie działania w celu usunięcia tych niedociągnięć.

Wszystkie te niedociągnięcia są monitorowane w ramach procedur rozliczania zgodności, co zapewnia odpowiednie zabezpieczenie przed ryzykiem dla budżetu UE.

Aktualizacje systemu LPIS są zawsze potrzebne, ponieważ cały czas zmieniają się możliwości techniczne i rzeczywista sytuacja na miejscu. Ponadto obecnie obowiązkiem państw członkowskich jest dokonywanie rocznej oceny jakości swoich systemów LPIS. Wyniki kontroli jakości będą wskazywać, czy potrzebne jest odświeżenie.

3.73.

- a) Komisja stale pracuje we współpracy z państwami członkowskimi nad działaniami poprawiającymi wiarygodność informacji zawartych w systemie LPIS-GIS. Począwszy od roku 2010, państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzania rocznej oceny jakości systemu LPIS-GIS zgodnie z ustalonymi procedurami oraz do składania sprawozdań na temat wyników i, w razie konieczności, podejmowania działań przewidzianych w celu poprawy sytuacji.
- b) W załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 885/2006 w ramach kryteriów akredytacji zawarty jest już wymóg zapewnienia ścieżki audytu. Kryteria te są sprawdzane corocznie przez jednostki certyfikujące.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) lepsze objaśnienie i egzekwowanie przepisów, tak aby bezpośrednia pomoc UE nie była wypłacana wnioskodawcom, którzy nie wykorzystują gruntów do celów rolniczych ani nie utrzymują gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska;
- d) ustanowienie na poziomie UE minimalnych wymogów dotyczących rocznego utrzymania użytków zielonych, tak aby kwalifikowały się do uzyskania pomocy bezpośredniej UE.

3.74. Trybunał podtrzymuje również, że konieczne są dalsze starania w obszarze rozwoju obszarów wiejskich w celu uproszczenia zasad i warunków.

3.75. Ponadto Trybunał uważa, że wytyczne Komisji dotyczące zakresu obowiązków jednostki certyfikującej muszą zostać poddane przeglądowi, jeżeli chodzi o charakter, zasięg i zobowiązania w zakresie sprawozdawczości, w szczególności w odniesieniu do prac związanych z zatwierdzaniem statystyk kontrolnych państw członkowskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

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

Dalsze rozważania w tej kwestii mogą być prowadzone w ramach reformy WPR po 2013 r. z uwzględnieniem potrzeby unikania skomplikowanych przepisów prowadzących do tworzenia złożonych systemów kontroli, których wdrożenie byłoby kosztowne i sprzeczne z wysiłkami Komisji w kierunku wprowadzania uproszczeń.

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

3.74. W odniesieniu do okresu 2007–2013 Komisja wprowadziła już uproszczenia we wspólnej polityce rolnej, w tym w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Będzie je wprowadzać także w przyszłości. Należy jednak zaznaczyć, że żadne dalsze uproszczenie tego rodzaju nie wystarczy do zredukowania poziomu błędów w niektórych dziedzinach polityki rozwoju obszarów wiejskich poniżej określonego przez Trybunał progu 2 % bez ryzyka dla osiągnięcia celów polityki. Dlatego Komisja zaproponowała, by w odniesieniu do wydatków z EFRROW dopuszczalny poziom błędu był ustalony między 2 % a 5 %. Poziom błędu w okolicy środka tego przedziału byłby możliwy do zaakceptowania i uzasadniony. Powyżej tego poziomu podejmowane byłyby dodatkowe działania, mające na celu obniżenie poziomu błędu poprzez nasilenie kontroli oraz ukierunkowane na główne przyczyny błędów.

3.75. Komisja stwierdza, że ogólna struktura i wymogi sprawozdawcze są odpowiednie, w szczególności jako podstawa do decyzji dotyczącej finansowego rozliczenia rachunków (zob. również pkt 3.54). Zmienione wytyczne na rok budżetowy 2010 zostały rozdane podczas posiedzenia Komitetu ds. Funduszy Rolniczych w dniu 18 czerwca 2010 r. Zmiany ograniczają się do procedur sprawozdawczych i nie mają wpływu na prace prowadzone przez jednostki certyfikujące.

Ponadto w odniesieniu do prac związanych z kontrolą i inspekcją statystyk Komisja zaproponowała ostatnio system umożliwiający państwom członkowskim umocnienie ogólnych podstaw uzyskiwania wystarczającej pewności co do legalności i prawidłowości transakcji na poziomie beneficjentów końcowych. W tym celu jednostki certyfikujące powinny rozszerzyć swoje prace poza obecne wymogi, analizując ponownie, dla określonej populacji wydatków, reprezentatywną próbę transakcji, które odnośna agencja płatnicza sprawdziła na miejscu. Prace te obejmowałyby cały proces obsługi sprawy, od otrzymania wniosku o pomoc do obliczenia i dokonania płatności końcowej.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.76. Należy także podjąć skuteczne działania, wraz z odpowiednimi władzami krajowymi, aby unikać wypłacania wydatków niekwalifikowalnych w projektach dotyczących rybołówstwa. Kontrole wewnętrzne w zakresie płatności na rzecz państw członkowskich w programach zwalczania i monitorowania chorób zwierząt wymagają jasnego podziału funkcji między działami Komisji oraz opracowania odpowiednich formalnych procedur kontrolnych.

3.77. Działania podjęte w związku z poprzednimi uwagami zostały przedstawione w **załączniku 3.4**.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.76. *Odnosnie do okresu 2000–2006 Komisja podjęła wszelkie niezbędne działania w celu skorygowania niekwalifikowalnych kwot. W ramach procedur związanych z zakończeniem programów zostanie dopilnowane, by wszystkie niekwalifikowalne wydatki zostały odliczone od końcowego wniosku.*

W ramach EFR środowisko kontrolne zostało wzmocnione nowymi przepisami dotyczącymi skutecznego funkcjonowania systemów, w celu unikania i korygowania wydatków niekwalifikowalnych. Komisja pełni rolę nadzorczą, sprawdzając, w jakim stopniu można polegać na pracy organów kontrolnych w państwach członkowskich. W ramach zarządzania dzielonego odpowiedzialność za kontrolę na miejscu spoczywa na państwach członkowskich. Opisane powyżej środowisko kontrole zapewnia wprowadzanie przez państwa członkowskie wiarygodnych i skutecznych systemów zarządzania i kontroli, aby unikać wydatków niekwalifikowalnych i korygować je.

Ponadto Dyrekcja Generalna ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej we współpracy z pozostałymi dyrekcjami generalnymi odpowiedzialnymi za fundusze strukturalne regularnie wydaje wskazówki na temat zagadnień będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w celu poprawy skuteczności obowiązujących systemów zarządzania i kontroli.

3.77. *Zob. odpowiedzi Komisji w załączniku 3.4.*

ZAŁĄCZNIK 3.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCYJ W ZAKRESIE ROLNICTWA I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

	2009				2008	2007
	EFRG	Rozwój obszarów wiejskich	SANCO, ENV, MARE	Ogółem		
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY						
Łączna liczba transakcji (z czego):	148	80	13	241	204	196
Zaliczki	0	0	0	0	0	0
Płatności okresowe/końcowe	148	80	13	241	204	196
WYNIKI BADANIA						
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>						
Transakcje, w których nie wystąpiły błędy	76 % {113}	69 % {55}	54 % {7}	73 % {175}	68 %	69 %
Transakcje, w których wystąpiły błędy	24 % {35}	31 % {25}	46 % {6}	27 % {66}	32 %	31 %
ANALIZA TRANSAKCYJ, W KTÓRYCH WYSTĄPIŁY BŁĘDY						
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>						
Analiza wg rodzaju błędu						
Błędy niekwantyfikowalne	31 % {11}	36 % {9}	67 % {4}	36 % {24}	32 %	36 %
Błędy kwantyfikowalne	69 % {24}	64 % {16}	33 % {2}	64 % {42}	68 %	64 %
w tym:						
Błędy kwalifikowalności	13 % {3}	13 % {2}	100 % {2}	17 % {7}	20 %	36 %
Błędy wystąpienia	0 % {0}	6 % {1}	0 % {0}	2 % {1}	2 %	3 %
Błędy dokładności	87 % {21}	81 % {13}	0 % {0}	81 % {34}	78 %	61 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH						
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu:						
< 2 %					X	
2 % do 5 %	X					X
> 5 %						

ZAŁĄCZNIK 3.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE ROLNICTWA I ZASOBÓW NATURALNYCH

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli – EFRG

Państwo członkowskie (agencja płatnicza)	System	Wydatki związane z IACS (w mln EUR)	Procedury i kontrole administracyjne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności, w tym jakość baz danych	Kontrole na miejscu: metodyka, typowanie, realizacja, kontrola jakości i sprawozdawczość nt. indywidualnych wyników	Wdrożenie i kontrola przestrzegania zasad utrzymywania gruntów w kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska/zasady współzależności	Ocena ogólna
Litwa	JPO	183,5	2			
Łotwa	JPO	69,5				
Słowacja	JPO	179,7	1, 2, 4, 5	A, B, C	a	
Cypr	JPO	24,6	1, 2, 3, 4, 7, 8	A, D		
Włochy (AGREA)	SPJ	409,0	6, 7, 9	A	b, c	
Malta	SPJ	2,7	3, 4, 5, 7, 10	A		
Grecja	SPJ	2 077,1	2, 3, 5, 6, 7, 9, 11, 12	A, E, F, D	b, d	
Hiszpania (Kraj Basków)	SPJ	30,0	1, 5, 6, 7, 13			

Legenda:



Skuteczny

Częściowo skuteczny

Nieskuteczny

- 1 Brak wyłączenia cech niekwalifikowalnych/zawyżeń powierzchni kwalifikowalnej w LPIS
- 2 Niewystarczająca ścieżka audytu
- 3 Procedura rejestracji wniosków nie jest w pełni wiarygodna
- 4 Brak aktualizacji powierzchni kwalifikowalnych w LPIS na podstawie nowych ortozdjęć i/lub OTS
- 5 Brak (retroaktywnych) kontroli krzyżowych na podstawie zaktualizowanych informacji na temat działek referencyjnych
- 6 Uchybienia w określaniu powierzchni kwalifikowalnej trwałych użytków zielonych i pastwisk
- 7 Niewłaściwe stosowanie sankcji
- 8 Pułap JPO został przekroczony o około 1,44 % i nie zastosowano współczynnika redukcji
- 9 Płatności SPJ dokonywane bez uwzględnienia wykrytych anomalii
- 10 Uprawnienia szczególne do płatności przyznano rolnikom, którzy posiadali kwalifikowalną liczbę hektarów w roku wprowadzenia SPJ, co było sprzeczne z przepisami UE
- 11 Poważne opóźnienia w ustanawianiu LPIS-SIG, co ma wpływ na jakość kontroli krzyżowych
- 12 Niesłuszne stosowanie 5 % tolerancji na poziomie administracyjnych kontroli krzyżowych
- 13 Procedury administracyjne mające określić uprawnienia, które mają być przywrócone do rezerwy krajowej, nie mają podstawy prawnej
- A Tolerancja pomiaru stosowana niepoprawnie/niestosowana
- B Brak danych na temat sprawozdań z kontroli i inspekcji za rok 2008
- C Brak kompensowania nadwyżek i deficytów powierzchni w obrębie jednej grupy upraw
- D Kontrole na miejscu u beneficjentów wykazały istotne różnice
- E Beneficjenci deklarujący pastwiska o niskiej jakości nie byli poddani kontroli
- F Jakość kontroli na miejscu była nieodpowiednia i nie prowadziła do uzyskania wiarygodnych rezultatów
- a Niekompletne/niewystarczająco szczegółowe sprawozdania z kontroli dotyczących przestrzegania wymogów w zakresie utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska
- b Niewystarczające krajowe wymogi w zakresie utrzymywania gruntów w kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska w przypadku użytków zielonych i pastwisk o niskiej jakości
- c Kontrole dotyczące przestrzegania wymogów w zakresie utrzymywania gruntów w kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska są prowadzone wyłącznie za pomocą teledetekcji
- d Sankcje za nieprzestrzeganie zasady współzależności nakładane niepoprawnie

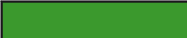



Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli – rozwój obszarów wiejskich

Państwo członkowskie (Agencja płatnicza)	Fundusz	Procedury i kontrole administracyjne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności, w tym jakość baz danych	Kontrole na miejscu: metodyka, typowanie, realizacja, kontrola jakości i sprawozdawczość nt. indywidualnych wyników	Wdrożenie i kontrola przestrzegania zasad utrzymywania gruntów w kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska/zasady współzależności	Ocena ogólna
Austria	EFRROW				
Bułgaria	EFRROW				
Republika Czeska	EFRROW				
Niemcy (Bawaria)	EFRROW				
Francja	EFRROW				
Grecja	EFRROW				
Rumunia	SAPARD			nd.	
UK (Anglia)	EFRROW				

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ocena ogólna	2009	2008	2007

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
	Nie dotyczy: skontrolowane płatności nie podlegają zasadzie współzależności

ZAŁĄCZNIK 3.3

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI W ZAKRESIE ROLNICTWA I ZASOBÓW NATURALNYCH

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenie	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności
DG AGRI	z zastrzeżeniami	Poważne niedociągnięcia w systemie IACS w Bułgarii i Rumunii. Wydatki w ramach osi 2 rozwoju obszarów wiejskich (poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich) w okresie programowania 2007–2013.	Kontrola systemowa przeprowadzona przez Trybunał w ramach DAS 2009 potwierdziła, że system IACS w Grecji wciąż nie jest skuteczny w zapewnianiu prawidłowości płatności; zwłaszcza w przypadku użytków zielonych wskaźniki kwalifikowalności odnotowane w LPIS nie są wiarygodne (zob. pkt 3.38), baza danych wniosków nie pozwala ustalić wiarygodnej ścieżki audytu (zob. pkt 3.40), a zasięg i jakość kontroli na miejscu są niewystarczające (zob. pkt 3.46). Ponadto Komisja w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2009 r. stwierdza, że akredytacja greckiej agencji płatniczej w kampanii 2010 ogranicza się do działań EFFROW. Trybunał uważa, że w tych okolicznościach zastrzeżenie dotyczące Grecji nie powinno być zostać zniesione. Zastrzeżenie jest oparte na poziomie błędów wskazanym w wyniku kontroli na miejscu przeprowadzonych przez państwa członkowskie w 2008 r. Poziom ten znacznie różni się w państwach członkowskich. Dyrektor Generalny nie wyjaśnia, dlaczego zgłoszone przez niego zastrzeżenie odnosi się do wszystkich transakcji przeprowadzonych w Unii Europejskiej, a nie tylko do transakcji przeprowadzonych w państwach członkowskich, w których poziom błędów był w 2008 r. szczególnie wysoki. Trybunał zgadza się jednak z założeniem, że zasadniczo występowanie nieprawidłowości jest bardziej prawdopodobne w przypadku transakcji w ramach osi 2 niż w przypadku transakcji dokonywanych w ramach innych osi.	B
DG ENV	z zastrzeżeniami	Kwalifikowalność wydatków deklарowanych przez beneficjentów dotacji.	Zastrzeżenie to jest zbieżne z poprzednimi ustaleniami Trybunału. Odnotowano, że DG ENV wyliczyła swój poziom błędów, stosując niestandardowe podejście (oparte na analizie ryzyka).	
DG MARE	z zastrzeżeniami	Systemy zarządzania i kontroli w zakresie określonych programów operacyjnych i działań w ramach FIOR (Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Hiszpania, Francja). Kwalifikowalność płatności na rzecz państw członkowskich w celu zrównoważenia dodatkowych kosztów wprowadzania do obrotu niektórych produktów rybołówstwa z regionów peryferyjnych.	Zastrzeżenia są oparte na pracach kontrolnych DG. Są one zbieżne z ustaleniami Trybunału.	

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenie	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności
DG SANCO	bez zastrzeżeń	nd.	DG SANCO uważa, że poziom błędów resztowych byłby istotny, gdyby ich wpływ finansowy na sprawozdanie finansowe był wyższy niż 2 % rocznego budżetu DG SANCO. Jednakże zgodnie ze wskazaniem DG BUDG pod uwagę należy wziąć tylko budżet danej działalności (budżet zadaniowy – ABB). Na podstawie wyników kontroli <i>ex post</i> z 2009 r. oraz uwzględniając powtarzający się poziom wykrytych błędów przekraczający znacznie próg istotności (6 %), należało zgłosić zastrzeżenie dotyczące działania w ramach bezpieczeństwa żywności i pasz (ABB), dla którego poziom błędu wyniósł 6,9 %.	

(*) W swoim oświadczeniu dyrektor generalny stwierdza, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczną gwarancję prawidłowości transakcji.

A: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

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

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

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

DG	Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
Rozwój obszarów wiejskich				
AGRI	Dopłaty do oprocentowania: obowiązujące procedury nie zapewniają odpowiedniej ścieżki audytu, co powoduje, że nie można zweryfikować prawidłowości płatności dotacji UE na rzecz beneficjenta końcowego (Francja) (pkt 5.15 (*)).	Według Komisji Francja wprowadziła nowy system administracyjny, który od 2008 r. ułatwia śledzenie drogi pożyczki od banku do końcowego beneficjenta. Jednostka certyfikująca zbadała wszystkie płatności dokonane w 2008 r. na rzecz banków, które przyznały zmniejszone oprocentowanie. Jednostka certyfikująca stwierdziła, że płatności były poprawne, ale zauważyła, że nowy system nie zapewniał kompletnej wykrywalności wszystkich indywidualnych pożyczek, do których odnosiła się faktura bankowa. Komisja monitorowała tę kwestię, przeprowadzając specjalne kontrole we Francji.	W 2009 r. nadal trudno było ustalić powiązanie między fakturą bankową zawierającą kwotę zmniejszonego oprocentowania przyznanego przez bank w danym okresie a indywidualnymi pożyczkami dla beneficjentów końcowych.	<i>Komisja na postawie własnego audytu stwierdza, że rzeczywiście możliwe jest przesłедzenie odnośnej ścieżki audytu.</i>
Rozwój obszarów wiejskich				
AGRI	W dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich nadal konieczne jest podejmowanie wysiłków w celu dalszego uproszczenia przepisów i warunków (pkt 5.66 (**)).	W 2009 r. Rada i Komisja podjęły działania. Na forum Rady 16 państw członkowskich przedłożyło konkretne propozycje uproszczenia różnych aspektów wspólnej polityki rolnej. Niektóre propozycje dotyczyły uproszczenia zasad i mechanizmów kontrolnych mających zastosowanie do zasady współzależności, a zatem odnosiły się one do rozwoju obszarów wiejskich. Działy Komisji zbadały te propozycje i rozważyły przedłożenie Radzie w 2010 r. odpowiednich zmian do istniejących zasad. Na posiedzeniu Rady w dniach 14–16 grudnia 2009 r. Rada wyraziła zadowolenie z zamiarów Komisji, by monitorować szereg propozycji i zachęciła Komisję do przedłożenia proponowanych zmian i kontynuowania prac w zakresie różnych bieżących projektów uproszczenia.	Działania podjęte w 2009 r. pokazują, że wzięto pod uwagę konieczność uproszczenia niektórych zasad i warunków mających zastosowanie do rozwoju obszarów wiejskich. Ponieważ wydatki na rozwój obszarów wiejskich podlegają także zasadom krajowym, Trybunał, zgodnie z zaleceniem Rady dotyczącym procedury udzielania absolutorium za rok budżetowy 2008, przypomina, że uproszczenie powinno odbywać się także na poziomie krajowym.	<i>Zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.74.</i>

DG	Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
IACS				
AGRI	<p>Grecja</p> <p>Przez wiele lat Trybunał podnosił problem niewystarczającego wdrożenia IACS w Grecji. W Grecji baza LPIS jest niekompletna i zawiera błędy w numerach referencyjnych działek. Ponadto odnotowano niedociągnięcia w kontrolach administracyjnych i na miejscu.</p> <p>Pozostałe państwa członkowskie</p> <p>Wykryto istotne błędy w stosowaniu najważniejszych elementów systemu w Zjednoczonym Królestwie (Szkocja), Bułgarii i Rumunii. Trybunał uznał w związku z tym, że w tych państwach członkowskich system IACS nie zapewnia skutecznie prawidłowości transakcji. (pkt 5.32 (**)).</p>	<p>Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI aż do roku 2007 zawierało zastrzeżenie dotyczące IACS w Grecji. W 2008 r. Komisja stwierdziła, że od procedury składania wniosków w 2009 r. wszystkie elementy IACS w Grecji są ustanowione i działają, a zatem zastrzeżenie może zostać zniesione.</p> <p>Bułgaria i Rumunia określiły plany działania mające wyeliminować niedociągnięcia; plany te zostały przyjęte przez Komisję w 2009 r. Komisja uważa, że niedociągnięcia wykryte w Zjednoczonym Królestwie ma bardzo ograniczony wpływ na system.</p> <p>Komisja monitoruje przypadki zgłoszone w ramach procedury rozliczania zgodności rachunków.</p>	<p>Wyniki kontroli systemowej przeprowadzonej przez Trybunał w ramach DAS 2009 potwierdziły, że system IACS w Grecji wciąż nie jest skuteczny w zapewnianiu prawidłowości płatności; np. system LPIS/SIP w Grecji wciąż nie jest w pełni operacyjny, baza danych wniosków nie pozwala ustalić wiarygodnej ścieżki audytu, a zasięg i jakość kontroli na miejscu są niewystarczające (pkt 3.37, 3.39 i 3.45 (***)).</p> <p>Przeprowadzony przez DG AGRI audyt akredytacyjny agencji OPEKEPE w 2009 r. ujawnił poważne niedociągnięcia związane z zarządzaniem EFRG (Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2009 r., A.1.3. s. 29).</p> <p>Wyniki działań podjętych przez Komisję i państwa członkowskie nie mogą jeszcze zostać ocenione. Ukończenie planów działania przewiduje się na 2011 r., jednak już odnotowano opóźnienia w realizacji poszczególnych działań. (Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2009 r.)</p> <p>Wyniki działań podjętych przez Komisję i państwa członkowskie nie mogą jeszcze zostać ocenione.</p> <p>W kampanii 2008 niedociągnięcia w LPIS odnotowano w Grecji, na Cyprze, Litwie, we Włoszech i w Hiszpanii (pkt 3.37 i 3.38 (***)).</p> <p>Trybunał ponownie odnotował uchybienia w systemie stosowania sankcji.</p> <p>Trybunał zaleca wyeliminowanie zidentyfikowanych uchybień systemowych.</p>	<p>Komisja zgadza się, że w przeszłości występowały problemy w greckim systemie IACS, jednak wraz z wprowadzeniem nowego systemu LPIS-GIS problemy rozwiązano i ryzyko to uległo zmniejszeniu, począwszy od 2009 r.</p> <p>Jeśli chodzi o audyt akredytacyjny agencji OPEKEPE w 2009 r., poważne uchybienia wykryte przez DG AGRI dotyczyły EFRROW, a nie EFRG. Akredytacja dla OPEKEPE została w rezultacie ograniczona do działań dotyczących EFRROW, w odniesieniu do którego wprowadzono odpowiedni system kontroli i procedury.</p> <p>Komisja ustaliła, że w odniesieniu do 2008 r. występowały znaczące niedociągnięcia w Bułgarii i Rumunii. W rezultacie oba państwa członkowskie stworzyły w 2009 r. plany działania, które były ściśle monitorowane przez Komisję. Ponieważ ukończenie tych planów działania jest przewidziane dopiero na 2011 r., a Komisja już odnotowała opóźnienia, dyrektor generalny DG AGRI wprowadził zastrzeżenie w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2009 r. ze względu na ryzyko wizerunkowe.</p> <p>W innych państwach członkowskich występują niedociągnięcia o mniej poważnym charakterze, które nie prowadzą do nieskuteczności ich systemów, lecz raczej wskazują na konieczność ich udoskonalenia. Odnośnie do tych państw członkowskich ustalono plany działania, a problemy wykryte w poprzednich latach zostały usunięte lub osiągnięto odpowiednie postępy w tym kierunku.</p> <p>W przypadku Grecji, Włoch, Hiszpanii i Portugalii niedociągnięcia w kontrolach administracyjnych są przedmiotem trwających procedur kontroli zgodności.</p>

DG	Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
	<p>LPIS</p> <p>W dwóch państwach członkowskich Trybunał wykrył w systemie LPIS istotne wady, które w poważnym stopniu osłabiają efektywność administracyjnych kontroli krzyżowych (BG, UK). W innym (ES) wykrył niekwalifikowalne obszary (częściowo zalesione i/lub skaliste pastwiska górskie), które zostały zakwalifikowane do płatności w wyniku zastosowania wysokich współczynników (pkt 5.36 (**)).</p> <p>W niektórych państwach graficzna część LPIS (SIP) zawiera nieaktualne zdjęcia lotnicze (pkt 5.30 b) i c) (*)).</p> <p>W jednym państwie członkowskim Trybunał stwierdził również brak odpowiednich pułapów płatności na podstawie ortofotomap (PL).</p> <p>Kontrole administracyjne</p> <p>W trakcie kontroli DAS 2007 w Grecji, Włoszech, Hiszpanii i Portugalii zostały stwierdzone uchybienia w kontrolach administracyjnych płatności bezpośrednich powiązanych z wielkością produkcji: błędne wprowadzanie danych z wniosków, płatności z wielu niekompatybilnych programów pomocowych na tę samą działkę, a także nieprawidłowe stosowanie kar i sankcji, co prowadzi do nadpłat (5.27 a) (*)).</p>	<p>Komisja zmieniła rozporządzenie (WE) nr 1122/2009 (zmiana w rozporządzeniu (WE) nr 146/2010), wprowadzając wymóg corocznej oceny jakości systemu LPIS przez państwa członkowskie oraz w razie konieczności sporządzenia planu działania w celu zaradzenia stwierdzonym niedociągnięciom (Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2009 r., s. 48).</p> <p>Komisja monitoruje przypadki zgłoszone w ramach procedury rozliczania zgodności rachunków.</p> <p>Komisja monitoruje przypadki zgłoszone w ramach procedury rozliczania zgodności rachunków.</p>		
SPJ				
AGRI	<p>W wyniku kontroli stwierdzono systematycznie występujące niedociągnięcia w obliczaniu uprawnień do płatności (pkt 5.22–5.26 (*), 5.38 (**)).</p> <p>Przeprowadzone przez Trybunał kontrole sprawdzające wykazały szereg uchybień związanych z jakością kontroli na miejscu i pozwoliły zidentyfikować niekwalifikowalne powierzchnie lub działki, które powinny być zostać wykluczone przez krajowych inspektorów. (Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia (pkt 5.28 (*)).</p>	<p>Komisja monitoruje przypadki zgłoszone w ramach procedury rozliczania zgodności rachunków.</p>	<p>Wyniki kontroli Trybunału wciąż pokazują niedociągnięcia w obliczaniu uprawnień do płatności i uchybienia w kontrolach (pkt 3.40, 3.41, 3.44, 3.45 (***)).</p>	<p>Komisja monitoruje wskazane niedociągnięcia w ramach procedury rozliczania zgodności rachunków.</p>

DG	Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
Wymogi w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska				
AGRI	Trybunał stwierdził niedociągnięcia w zakresie określonych przez państwa członkowskie wymogów dotyczących utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz definicji rolnika. W konsekwencji obowiązywania tych wymogów niektórzy beneficjenci otrzymują płatności SPJ i JPO, chociaż nie podejmują żadnych działań w celu utrzymania w odpowiednim stanie gruntów, do których odnoszą się te płatności (pkt 5.49 (**)).	Art. 28 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 wprowadza zapis – opcjonalny dla państw członkowskich – o wyłączeniu z płatności osób fizycznych lub prawnych, których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczącą część ogółu ich działalności gospodarczej. Z drugiej jednak strony – w odniesieniu do utrzymania gruntów – Komisja jest zdania, że obecny system w wystarczającym stopniu gwarantuje, że gruntami zarządza się z zastosowaniem standardów utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. (Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2009 r.). Dlatego też Komisja nie planuje podjąć żadnych dodatkowych działań w tej kwestii.	Trybunał zaleca, by wymogi dotyczące utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz minimalnego utrzymania zostały zastrzeżone (pkt 3.73 c) i d) (***)).	Zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.73.
ENV	W przypadku działań środowiskowych projekty finansowane z głównego funduszu (projekty LIFE) zawierały wydatki niekwalifikowalne (pkt 5.49 (*)).	DG ds. Środowiska ustanowiła plan działania w celu poprawy kwalifikowalności wydatków deklarowanych przez beneficjentów dotacji w 2008 r. Dodatkowy plan działania dotyczący zwiększania świadomości beneficjentów i działań prewencyjnych jest w toku przyjmowania w 2010 r.	Wpływ tych planów działania nie został jeszcze oceniony, ale DG ENV zgłosiła zastrzeżenie odnoszące się do niekwalifikowalnych zadeklarowanych wydatków.	Trybunał oparł swoje szacunki na sprawozdaniach z kontroli wydanych w 2009 r. Dzięki wysiłkom w celu ograniczenia zaległości wiele zaległych sprawozdań zostało wydanych w 2009 r., co automatycznie zwiększa widoczne opóźnienie sprawozdania.
	Utrzymują się istotne opóźnienia w finalizacji kontroli. Jednakże sytuacja poprawiła się w 2007 r. (pkt 5.49 (*)).	DG ENV wskazała, że podjęła starania, aby zredukować te opóźnienia.	Średnie opóźnienie w sporządzaniu sprawozdań z kontroli wzrosło z 191,6 dni w 2006 r. do 230,5 dnia w 2009 r. (między datą kontroli a datą sporządzenia sprawozdania z kontroli). Dowody wskazują, że DG ENV wciąż nie udało się wyeliminować tego niedociągnięcia.	Komisja jest przekonana, że opóźnienia będą mniejsze w 2010 r., gdyż obecnie wynoszą one 116,56 dnia w przypadku sprawozdań wydanych w tym roku.
MARE	W obszarze rybołówstwa brak odpowiednich przepisów prawnych i słabe udokumentowanie wydatków związanych z gromadzeniem danych do celów zarządzania zasobami rybnymi zwiększa ryzyko wystąpienia nieprawidłowych płatności (pkt 5.49 (*)).	Komisja wskazała, że przepisy prawne zostaną zmienione w 2008 r. Nowa podstawa prawna będzie zawierać jasne zasady i powinna uwzględnić zastrzeżenia Trybunału.	Rozporządzenie (WE) nr 1078/2008, które weszło w życie 1 stycznia 2009 r. ustanawia kryteria kwalifikowalności oraz określa, jakie dokumenty muszą być przedłożone wraz z wnioskiem o zwrot kosztów. Jednakże wykryto uchybienia w systemach zarządzania i kontroli wdrożonych przez władze krajowe, a kontrole Komisji w 2009 r. nadal wykazywały niekwalifikowalne wydatki.	W istocie wykryto uchybienia w systemie zarządzania i kontroli dotyczącym wdrażania krajowych programów gromadzenia danych oraz wykryto niekwalifikowalne płatności. Jednak wszystkie audyty dotyczące wdrażania tych programów były prowadzone zgodnie z wcześniejszymi ramami prawnymi, które przestały obowiązywać z końcem 2008 r. Audyty zgodnie z nowymi ramami prawnymi, w tym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1078/2008, są planowane na przyszły rok, tj. po dokonaniu płatności salda końcowego za pierwszy rok wdrażania nowych ram prawnych.

DG	Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
	Na zobowiązania wynikające z przedłużenia poszczególnych dwustronnych porozumień w sprawie połowów nie przydzielono we właściwym czasie odpowiednich środków (pkt 5.49 (*)).	Komisja uważała, że zobowiązania budżetowe pokrywające porozumienia w sprawie połowów mogą być zaciągnięte dopiero po przyjęciu podstawy prawnej (decyzji i/lub rozporządzenia Rady).	Komisja jest w trakcie wdrażania polityki wczesnego uruchamiania procedury renegocjacji protokołów i porozumień pozwalającego na zaciąganie zobowiązań budżetowych przed wejściem w życie zobowiązań prawnych.	Komisja niezwłocznie rozpocznie procedurę renegocjacji protokołów, długo przed ich wygaśnięciem. Zależy to również od chęci odnośnych państw trzecich do rozpoczęcia renegocjacji na wczesnym etapie.
	W przypadku Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa (FIOR) Trybunał wykrył niekwalifikowalne wydatki (pkt 5.25 (**)).	Komisja ustanowiła strategię kontroli i prowadzi kontrolę <i>ex post</i> w celu sprawdzenia, czy systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich są skuteczne w zapobieganiu takim błędom.	W 2009 r. istotny poziom niekwalifikowalnych kosztów wykrytych przez Komisję był przyczyną zgłoszenia zastrzeżenia w rocznym sprawozdaniu z działalności DG MARE.	W ramach procedur związanych z zakończeniem programów Komisja podejmie wszelkie niezbędne działania w celu odliczenia w końcowej deklaracji wydatków i we wniosku o płatność końcową wszelkich niekwalifikowalnych kwot, wykrytych w ramach audytów Komisji, działań kontrolerów zewnętrznych lub w inny sposób.
SANCO	W obszarze ochrony zdrowia i konsumentów realizowano płatności na działania w zakresie weterynarii pomimo braku wszystkich wymaganych dokumentów poświadczających (pkt 5.49 (*)).	W zakresie nowych umów Komisja wprowadziła klauzulę stwierdzającą, że producent szczepionek musi udowodnić, że szczepionki zostały wysłane do danego miejsca, określonego przez Komisję.	Komisja podjęła działania naprawcze. Skuteczność tych działań nie została jeszcze oceniona.	

(*) Numer punktu sprawozdania rocznego ETO za rok budżetowy 2007.

(**) Numer punktu sprawozdania rocznego ETO za rok budżetowy 2008.

(***) Numer punktu sprawozdania rocznego ETO za rok budżetowy 2009.

ZAŁĄCZNIK 3.5

RACHUNKI AGENCJI PŁATNICZYCH WYŁĄCZONE Z ROZLICZENIA ZA 2009 R.

(w mln EUR)

Państwo członkowskie	Agencja płatnicza	Rachunki wyłączone z rozliczenia ⁽¹⁾		
		EFRG	EFRROW	PIROW
Niemcy	Badenia-Wirtembergia	428	82	
Niemcy	Bawaria StMELF		194	
Niemcy	Hesja	222	16	
Niemcy	IBH	1	12	
Niemcy	Helaba	4	5	
Niemcy	Nadrenia-Palatynat		36	
Niemcy	Turyngia		73	
Estonia	PRIA			3
Włochy	AGEA	3 005		
Włochy	Basilicata (ARBEA)	110	17	
Rumunia	PARDF		565	
Rumunia	PIAA	581		
Hiszpania	Andaluzja		85	
Hiszpania	Asturia		36	
Ogółem		4 351	1 121	3

⁽¹⁾ Rachunki, które Komisja w swoich decyzjach z dnia 30 kwietnia 2010 r. uznała za niemożliwe do rozliczenia z powodu występujących w poszczególnych państwach członkowskich problemów wymagających dodatkowych badań.

Źródło: Decyzje Komisji 2010/257/WE, 2010/258/WE i 2010/263/WE (Dz.U. L 112 z 5.5.2010 i Dz.U. L 113 z 6.5.2010).

ROZDZIAŁ 4

Spójność

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	4.1–4.16
Charakterystyka grupy polityk	4.2–4.14
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.15–4.16
Prawidłowość transakcji	4.17–4.23
Uwagi dotyczące systemów	4.24–4.31
Systemy związane z prawidłowością transakcji	4.25–4.29
Systemy odzyskiwania środków i korekt finansowych	4.30–4.31
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	4.32–4.33
Wnioski i zalecenia	4.34–4.39

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę grupy polityk „Spójność”, obejmującą następujące obszary: 04 – „Zatrudnienie i sprawy społeczne” i 13 – „Polityka regionalna”. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2009 r. przedstawiono w **tabeli 4.1**.

4.1. Komisja zwraca uwagę, że tytuły budżetowe 4 i 13 mają większy zakres niż obszar polityki „spójność”. Obejmują one dialog społeczny, politykę równości płci, pomoc przedakcesyjną oraz dotacje operacyjne dla agencji unijnych.

Tabela 4.1 – Spójność – najważniejsze informacje

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za 2009 r.	Tryb zarządzania
4	Zatrudnienie i sprawy społeczne	Wydatki administracyjne	97	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Fundusz Społeczny	8 562	Dzielone
		Praca w Europie – dialog społeczny i mobilność	57	Bezpośrednie scentralizowane
		Zatrudnienie, solidarność społeczna i równość płci	113	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji	12	Dzielone
		Instrument pomocy przedakcesyjnej	65	Zdecentralizowane
		8 906		
13	Polityka regionalna	Wydatki administracyjne	83	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i inne działania w zakresie polityki regionalnej	18 250	Dzielone
		Fundusz Spójności (wraz z byłym funduszem ISPA)	7 080	Dzielone
		Działania przedakcesyjne związane z polityką strukturalną	705	Zdecentralizowane
		Fundusz Solidarności	623	Dzielone
		26 741		

Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾ 180

Wydatki operacyjne ogółem ⁽²⁾ (w tym): 35 467

— prefinansowanie 12 386

— płatności okresowe/końcowe 23 081

Płatności za rok ogółem 35 647

Zobowiązania za rok ogółem 49 719

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.

⁽²⁾ 25,4 mld euro (71 %) wydatków operacyjnych związanych z okresem 2007–2013 i 8,4 mld euro (24 %) wydatków związanych z okresem 2000–2006 EFRR, FS i EFS. W odniesieniu do okresu 2007–2013, 11,3 mld euro (44 %) stanowiło prefinansowanie.

Uwaga: Szczegółowe informacje na temat wykonania budżetu za 2009 r. można znaleźć w części II sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2009, w dokumentach Komisji (DG ds. Budżetu) pt. „Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami – rok budżetowy 2009”, jak również w „Analizie wykonania budżetu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w 2009 r.”

Uwaga: Niniejszy rozdział obejmuje także – w odniesieniu do obydwu okresów - (Specjalny) Instrument Przedakcesyjny I(S)PA, dialog społeczny oraz politykę mobilności i działania w zakresie równości płci, które nie są, ściśle mówiąc, częścią polityki spójności. Wydatki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa są przedstawione w obszarach polityki 5 „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich” oraz 11 „Rybołówstwo”.

Źródło: Sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka grupy polityk**Cele i instrumenty polityki spójności**

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

4.3. Znaczną większość wydatków pokrywają środki z trzech następujących funduszy:

- a) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) finansuje inwestycje w infrastrukturę, tworzenie lub utrzymanie miejsc pracy, inicjatywy rozwoju lokalnego oraz działalność małych i średnich przedsiębiorstw (MSP);
- b) Europejski Fundusz Społeczny (EFS) udziela pomocy finansowej na rzecz walki z bezrobociem, rozwoju zasobów ludzkich oraz propagowania integracji na rynku pracy;
- c) Fundusz Spójności (FS) finansuje inwestycje w infrastrukturę w dziedzinie ochrony środowiska i transportu w tych państwach członkowskich, których dochód narodowy brutto na osobę jest niższy niż 90 % średniej UE.

4.4. Zarządzanie wydatkami na politykę spójności jest dzielone z państwami członkowskimi, które także współfinansują przedmiotowe projekty. Wydatki na realizację polityki spójności planowane są w ramach wieloletnich „okresów programowania”: płatności są związane z wydatkami, które zostały poniesione w okresie kwalifikowalności⁽¹⁾. W rezultacie mogą być one realizowane jeszcze przez kilka lat po zakończeniu okresów programowania, do których się odnoszą. Niniejszy rozdział dotyczy okresów programowania 2000–2006 i 2007–2013.

4.5. Wydatki są realizowane na rzecz poszczególnych państw członkowskich lub ich regionów w ramach licznych wieloletnich „programów operacyjnych” (PO)⁽²⁾. Komisja zatwierdza PO na podstawie propozycji przedstawianych przez państwa członkowskie. Państwa członkowskie wybierają poszczególne projekty, które mają być włączone do PO. Projekty te realizują różnego rodzaju promotorzy (osoby prywatne, stowarzyszenia, spółki prywatne lub państwowe bądź organy lokalne, regionalne lub krajowe). Na początku programów Komisja wypłaca państwom członkowskim zaliczki. Promotorzy projektów zgłaszają właściwym organom w państwach członkowskich poniesione przez siebie kwalifikowalne koszty. Państwa członkowskie następnie wnoszą do Komisji o zwrot kosztów, składając poświadczony zestawienie poniesionych wydatków. Zwrotów dokonuje się na podstawie wniosków o płatności okresowe i końcowe.

⁽¹⁾ W przypadku okresu programowania 2000–2006 okres kwalifikowalności początkowo zakończył się w dniu 31 grudnia 2008 r. W ramach pakietu antykryzysowego został przedłużony do dnia 30 czerwca 2009 r. dla wszystkich państw członkowskich, które złożyły w tej sprawie wnioski do Komisji.

⁽²⁾ PO wyznacza krajowe, regionalne lub sektorowe priorytety w zakresie podziału środków.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.6. W 2009 r. na wydatki z EFRR, FS i EFS składały się głównie płatności okresowe i końcowe (zob. **tabela 4.1**). Za okres programowania 2007–2013 dokonano płatności okresowych w wysokości 14,1 mld euro i płatności zaliczek w wysokości 11,3 mld euro. Ponadto płatności okresowe i końcowe za okres 2000–2006 wyniosły 8,4 mld euro.

Nadzór i kontrola wydatków w ramach polityki spójności

4.7. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za realizację EFRR, EFS i FS. Na instytucjach zarządzających i organach pośredniczących spoczywa obowiązek bieżącego administrowania i prowadzenia kontroli „pierwszego poziomu”, które mają zapobiegać nieprawidłowym zwrotom kosztów projektowych lub innym nieprawidłowościom, wykrywać je i korygować. Jednostki certyfikujące prowadzą dodatkowe kontrole przed złożeniem do Komisji wniosków o płatność.

4.8. W odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 zastrzone zostały przepisy dotyczące audytu i kontroli⁽³⁾. Państwa członkowskie mają obowiązek składać Komisji do zatwierdzenia sprawozdanie i opinię w sprawie każdego PO. Sprawozdanie to musi zawierać informację, czy systemy zarządzania i kontroli są zgodne z odpowiednimi przepisami („sprawozdanie dotyczące oceny zgodności”). Instytucja audytowa musi przedstawić strategię kontroli przed upływem dziewięciu miesięcy od zatwierdzenia programu. Ponadto instytucja audytowa ma umożliwić Komisji uzyskanie wystarczającej pewności co do skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w ramach programu, a co za tym idzie – prawidłowości poświadczonych wydatków⁽⁴⁾ i w tym celu składa roczne sprawozdania z kontroli⁽⁵⁾ i sporządza opinie roczne.

4.9. Państwa członkowskie ponoszą także główną odpowiedzialność za korygowanie nieprawidłowych wykrytych wydatków i informowanie o tym Komisji. Państwa członkowskie muszą podejmować działania zmierzające do odzyskania lub wycofania nienależnych płatności dokonanych na rzecz beneficjentów polityki spójności.

⁽³⁾ Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25) oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 (Dz.U. L 371 z 27.12.2006, s. 1).

⁽⁴⁾ Zob. w szczególności art. 62 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

⁽⁵⁾ Roczne sprawozdanie z kontroli 2009 (które musiało zostać złożone do końca 2009 r.) obejmuje wyniki kontroli wykonanych w okresie od lipca 2008 r. do czerwca 2009 r. Dotyczy ono przeprowadzonych kontroli systemów i kontroli operacji związanych z wydatkami zgłoszonymi do Komisji w okresie od stycznia 2007 r. do grudnia 2008 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.10. Komisja nadzoruje państwa członkowskie i stara się dopilnować, aby ich systemy zarządzania i kontroli działały zgodnie z wymogami. Jeżeli kontrola przeprowadzona przez Komisję wykaże, że państwo członkowskie nie skorygowało nieprawidłowych wydatków lub wystąpiły poważne uchybienia w systemach zarządzania i kontroli, Komisja wstrzymuje i/lub zawieszają płatności na rzecz danego państwa członkowskiego⁽⁶⁾. Jeżeli państwo członkowskie nie odzyskuje lub nie wycofuje nieprawidłowych wydatków (zastępując wyłączone wydatki innymi wydatkami kwalifikowanymi) bądź nie usuwa wykrytych uchybień w systemach, Komisja może zastosować korekty finansowe, odpowiednio ograniczając finansowanie UE.

Ryzyko w zakresie prawidłowości

4.11. Uregulowania prawne dotyczące polityki spójności są złożone: wymagają zgodności z różnymi politykami i przepisami UE, takimi jak te dotyczące zamówień publicznych i udzielania pomocy państwa, a także z wymogami specyficznymi dla wydatków w ramach polityki spójności.

4.12. Istnieje duża liczba instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki spójności w państwach członkowskich (władze krajowe, władze regionalne, organy pośredniczące) i jeszcze większa liczba beneficjentów oraz odbiorców wsparcia wspólnotowego. Podmioty biorące udział w realizacji PO i projektów na poziomie krajowym lub regionalnym mogą nie znać obowiązujących zasad lub nie mieć pewności co do ich prawidłowej interpretacji. Dlatego też ich zestawienia poniesionych kosztów mogą być nieprawidłowe lub nieuzasadnione.

4.13. Płatności z PO na rzecz beneficjentów, związane z wydatkami poniesionymi w okresie kwalifikowalności, są zwykle realizowane również po zakończeniu okresu programowania, dopóki wszystkie projekty nie zostaną sfinalizowane, a program nie zostanie zamknięty. Ponieważ okres kwalifikowalności dla okresu programowania 2000–2006 zakończył się w 2009 r., władze krajowe mogły być pod presją w związku z dążeniem do absorpcji przyznanego środków UE. Jak już stwierdził Trybunał w swoim sprawozdaniu rocznym za rok 2008, zwiększa to ryzyko dokonywania zwrotów z budżetu UE w odniesieniu do niekwalifikujących się projektów, w przypadku gdy wydatki, które uznano za niekwalifikowalne, zostają zastąpione nowymi wydatkami („wycofanie”) bez skutecznej weryfikacji *ex ante* dokonywanej przez państwa członkowskie przed zamknięciem programu⁽⁷⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.10. Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za zapewnienie prawidłowości wydatków zgłoszonych Komisji. Komisja sprawuje swoją funkcję nadzorczą poprzez własną działalność kontrolną, uwzględniając również inne kontrole wspólnotowe i krajowe, a także poprzez negocjowanie programów, udział w komitetach monitorujących, coroczne spotkania z organami zarządzającymi i kontrolnymi oraz zapewnianie w szerokim zakresie doradztwa i seminariów.

Komisja wzmocniła nadzór poprzez wdrożenie swojego planu działania z 2008 r. (COM(2008)97 wersja ostateczna).

W 2009 r. Komisja przyjęła 7 decyzji o zawieszeniu płatności i nałożyła korekty finansowe o łącznej wartości 2,3 mld EUR.

4.11. Komisja zwraca uwagę na ogromne uproszczenie ram prawnych w dziedzinie spójności zapoczątkowane w 2008 r. i ukończone w 2010 r., obejmujące szczegółowe wymagania przepisów sektorowych.

Możliwe niedociągnięcia we wdrażaniu przepisów UE dotyczących zamówień publicznych i pomocy państwa na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym w ramach stosowania prawa UE nie są ściśle związane z wdrażaniem projektów w obszarze „spójność”.

4.12. Ramy prawne na lata 2007–2013 zostały rozszerzone, aby zapewnić beneficjentom informacje o wszystkich szczegółowych warunkach dotyczących finansowania, wdrażania i sprawozdawczości oraz aby organy zarządzające miały pewność przed zatwierdzeniem projektów, że beneficjenci mają możliwości pozwalające im spełnić te warunki.

Ponadto od początku okresu programowania Komisja zapewniała regularne i odpowiednio wczesne szkolenia i doradztwo właściwym organom państw członkowskich. Konkretnie działania szkoleniowe w tym zakresie zostały również przewidziane w planie działania Komisji przyjętym w lutym 2008 r. (COM(2008)97 wersja ostateczna) i są one regularnie przeprowadzane.

4.13. Zgodnie z ramami prawnymi na lata 2000–2006 i 2007–2013 przydzielone środki mają zostać wykorzystane w okresie 2 lub 3 lat od przyznania, aby uniknąć ich automatycznego umorzenia. Dzięki temu wydatki są przyznawane i wypłacane równomiernie w całym okresie, a nie są kumulowane w ostatnim roku.

Komisja zwraca również szczególną uwagę, aby systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich były skuteczne w całym okresie wdrażania programu aż do momentu jego zamknięcia, a także konieczności nakładania korekty finansowej.

⁽⁶⁾ Art. 39 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, s. 1); art. 91 i 92 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

⁽⁷⁾ Zob. pkt 6.19 i 6.33 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2008.

 UWAGI TRYBUNAŁU

4.14. W odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 zatwierdzenie przez Komisję dokonanych przez państwa członkowskie ocen zgodności (towarzyszących opisom systemów zarządzania i kontroli) oraz strategii kontroli stanowi pierwszy zasadniczy element systemu kontroli w polityce spójności. Dopóki Komisja nie zatwierdzi ocen zgodności, nie zezwala na dokonywanie płatności okresowych na rzecz danego programu. Jednocześnie państwa członkowskie, w oczekiwaniu na zezwolenie Komisji, mają prawo rozpocząć realizację płatności na rzecz beneficjentów w ramach niezatwierdzonych systemów. Wydatki poczynione w tym okresie są obciążone wyższym ryzykiem błędu.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

4.15. Ogólne podejście kontrolne i metodyka Trybunału są opisane w **części 2 załącznika 1.1**. W odniesieniu do kontroli w zakresie polityki spójności należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- zbadano próbę 180 płatności okresowych i końcowych. 69 % spośród tych losowo dobranych płatności wiąże się z projektami z okresu programowania 2007–2013,
- płatności zaliczkowe nie zostały ujęte w próbie, ze względu na bardzo niskie ryzyko towarzyszące tego rodzaju płatnościom.

4.16. Ocena systemów objęła systemy zarządzania i kontroli odnoszące się do:

- zgodności z niektórymi kluczowymi zasadami określonymi w przepisach dotyczących 16 PO z okresu programowania 2007–2013 w 13 państwach członkowskich, oraz
- przetwarzania i zgłaszania płatności odzyskiwanych i wycofywanych w ramach czterech PO i jednej inicjatywy wspólnotowej z okresu programowania 2000–2006 w sześciu państwach członkowskich.

 ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja aktywnie monitoruje ryzyko wskazane w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2008 r., w szczególności w związku z zamknięciem programów z lat 2000–2006.

4.14. *Komisja przeprowadziła procedury zatwierdzenia (sprawozdań dotyczących oceny zgodności i krajowych strategii kontroli) w wyznaczonych terminach. Ryzyko wskazane przez Trybunał jest nieodłącznie związane z przewidzianym przepisami długim okresem na składanie przez państwa członkowskie sprawozdań dotyczących oceny zgodności i strategii kontroli.*

Komisja jest zdania, że to ryzyko jest niewielkie, ponieważ fakt niezatwierdzenia przez nią systemów zarządzania i kontroli nie oznacza jeszcze, że takie systemy, zatwierdzone na szczeblu krajowym, nie spełniają wymagań i nie działają skutecznie.

Wprowadzone są kontrole ograniczające ryzyko, a dyrekcje generalne odpowiedzialne za fundusze strukturalne uwzględniły to ryzyko w swoich strategiach kontroli, a także zwróciły na nie uwagę organom kontrolnym. Każdy organ kontrolny ma obowiązek przedstawić Komisji wnioski z wyników kontroli reprezentatywnych prób operacji, obejmującej wydatki zadeklarowane w poszczególnych latach oraz roczną opinię na temat skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli.

4.15.

- *tiret drugie – Komisja zwraca uwagę, że płatności zaliczkowe, które z definicji nie wiążą się z prawie żadnym ryzykiem, stanowią jedną trzecią płatności w obszarze „spójność” w 2009 r. (zob. tabela 4.1).*

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

4.17. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 4.1**.

4.18. Podobnie jak w poprzednich latach, w wielu płatnościach na rzecz projektów w ramach polityki spójności wystąpiły błędy. W 2009 r. było tak w przypadku 36 % ⁽⁸⁾ spośród 180 skontrolowanych projektów.

4.19. Według oszacowań Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędów przekracza 5 % ⁽⁹⁾.

4.20. Znaczną część szacowanego poziomu błędów można przypisać błędom kwalifikowalności, które są najczęstszym rodzajem błędów kwantyfikowalnych w zbadanej próbie. Wykryto je w 24 płatnościach na rzecz skontrolowanych projektów. Do głównych przyczyn błędów kwalifikowalności należało deklarowanie wydatków, które nie kwalifikowały się do zwrotu, jak również poważne naruszenia zasad zamówień publicznych (zob. przykłady poniżej).

4.18. Komisja zwraca uwagę na występowanie tendencji malejącej w zakresie częstości występowania błędów w ostatnich trzech latach, z poziomu 54 % w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2007 r. do 36 % w bieżącym roku, co odnotowano w załączniku 4.1 sprawozdania Trybunału.

Komisja podkreśla również fakt, że 53 % błędów ma charakter niekwantyfikowalny. W niektórych przypadkach błędy braku zgodności nie miałyby wpływu na zwrot wydatków, nawet gdyby zostały wykryte przed zgłoszeniem wydatków Komisji.

4.19. W 2009 r. Trybunał szacuje, że co najmniej 3 % wydatków zgłoszonych Komisji nie powinno zostać objętych zwrotem, w porównaniu z co najmniej 11 % w 2008 r. Stanowi to znaczną poprawę w porównaniu z wcześniejszymi latami (zob. pkt 1.26). Komisja uznaje, że poprawa ta wynika z ulepszenia przepisów kontrolnych w ramach prawnych w obszarze „spójność” na lata 2007–2013, a także z pierwszych skutków planu działania Komisji z 2008 r. mającego na celu wzmocnienie jej funkcji nadzoru nad działaniami strukturalnymi. Komisja jest zdecydowana aktywnie dążyć do ograniczenia błędów w jeszcze większym stopniu.

Komisja uznaje, że w 8 sprawach dotyczących EFRR, w których wystąpił błąd kwantyfikowalny, organy krajowe zastosowały już proporcjonalne korekty finansowe przed zgłoszeniem wydatków Komisji. Dlatego nie mają one negatywnych skutków finansowych dla budżetu UE (zob. lit. d) w ramce poniżej).

4.20. Komisja skrupulatnie monitoruje wszystkie błędy wykryte przez Trybunał oraz w odpowiednich przypadkach zapewnia dokonywanie odpowiednich korekt, tak jak miało to miejsce we wcześniejszych latach (zob. załącznik 4.4 do sprawozdania Trybunału).

Możliwe niedociągnięcia we wdrażaniu przepisów dotyczących zamówień publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym w ramach stosowania prawa UE nie są ściśle związane z wdrażaniem projektów w obszarze „spójność”.

Komisja uwzględniła te błędy w swojej ocenie ryzyka w ramach własnych prac kontrolnych. Podjęła również inne działania, takie jak wielokrotna organizacja specjalistycznych szkoleń na temat procedur udzielania zamówień publicznych oraz wystosowanie wskazówek dla organów zarządzających programami.

⁽⁸⁾ Zob. **załącznik 4.1**. W 2008 i 2007 r. odsetek ten wynosił odpowiednio 43 % i 54 %.

⁽⁹⁾ Wskaźniki błędów są obliczane na podstawie reprezentatywnej statystycznie dobranej próby płatności okresowych i końcowych za 2009 r. (23 mld euro), przy czym poziom ufności wynosi 95 %, jak podano w **tabeli 4.1**. Trybunał szacuje, że w 2009 r. co najmniej 3 % wydatków w polityce spójności, co do których państwa członkowskie przedstawiły Komisji poświadczenia, nie powinno być podlegać zwrotowi. Wartość ta w 2008 r. (sprawozdanie roczne za rok 2008, pkt 6.17) i w 2007 r. (sprawozdanie roczne za rok 2008, pkt 6.27) wynosiła 11 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykłady błędów kwalifikowalności

- a) Deklarowanie zawyżonych kosztów osobowych: W przypadku projektu EFS, polegającego na wspieraniu kursów w zakresie szkolenia zawodowego dla uczniów szkół ponadpodstawowych, beneficjent nieprawidłowo naliczył w ramach projektu różne koszty pośrednie (wynagrodzenia pracowników, ubezpieczenie, paliwo, opłaty telefoniczne i amortyzacja).
- b) Nieuzasadnione zastosowanie procedury negocjacyjnej: W przypadku projektu w ramach FS przetarg na usługi wiązał się z przygotowaniem administracyjnym i planowaniem technicznym, ponieważ projekt infrastruktury został przeprowadzony w ramach procedury negocjacyjnej. Kontrola Trybunału wykazała jednak, że nie zostały spełnione warunki konieczne do zastosowania procedury negocjacyjnej.
- c) Udzielenie zamówienia z wolnej ręki: W przypadku projektu EFRR dotyczącego budowy dróg dojazdowych i lekkich konstrukcji przy wejściach do parku narodowego beneficjent udzielił zamówienia na roboty z wolnej ręki. Ponadto wykonawca przedstawił faktury za prace, które nie były objęte umową. Ze względu na brak procedury zamówienia publicznego Trybunał uznał, że płatności związane z tym zamówieniem są nieprawidłowe.
- d) Nielegalne zastosowanie kryterium udzielenia zamówienia: W przypadku dziesięciu projektów EFRR dotyczących budowy dróg nie dokonano rozróżnienia między oferentami, którzy zaproponowali cenę równą lub niższą od średniej, a zatem pozbawiono przewagi tych oferentów, którzy zaoferowali najniższe ceny. Sytuację tę wykryto podczas kontroli wewnętrznej w ramach programu i wprowadzono korekty w celu skompensowania finansowego wpływu tej nielegalnej procedury przed zgłoszeniem wydatków do Komisji. Skutkiem jej jednak było udzielenie zamówień współfinansowanych z EFRR oferentom, którzy, w dziewięciu przypadkach na dziesięć, nie złożyli oferty zapewniającej najlepszy stosunek jakości do ceny.

Komisja zwraca uwagę, że żaden z błędów w skontrolowanej próbie dotyczącej zamówień publicznych nie odnosi się do EFS.

Przykłady błędów kwalifikowalności

- a) Komisja będzie monitorować tę kwestię i zapewni dokonanie niezbędnych korekt. Komisja będzie nadal zachęcać państwa członkowskie do szerszego wykorzystania kosztów pośrednich na podstawie stawki zryczałtowanej, aby unikać tego typu błędów.
- b) Komisja zwraca uwagę, że wartość umowy przekraczała próg określony w odnośnej dyrektywie UE dotyczącej zamówień publicznych. Komisja zgadza się, że w tym przypadku wystąpił błąd. Państwo członkowskie również zgodziło się w tej kwestii i stosuje korektę finansową zgodnie z wytycznymi Komisji.
- c) Komisja zwraca uwagę, że wartość umowy była poniżej progu określonego w odnośnej dyrektywie UE dotyczącej zamówień publicznych. Komisja zgadza się, że w tym przypadku wystąpił błąd i stosuje korektę finansową zgodnie z własnymi wytycznymi.
- d) Komisja zwraca uwagę, że wartość umów była poniżej progów określonych w odnośnych dyrektywach UE dotyczących zamówień publicznych.

Komisja pragnie również zauważyć, że w ośmiu sprawach dotyczących EFRR, w których wystąpił błąd kwantyfikowalny, organy krajowe zastosowały już proporcjonalne korekty finansowe przed zgłoszeniem wydatków Komisji. Dlatego nie mają one negatywnych skutków finansowych dla budżetu UE.

4.21. Samo nieprzestrzeganie zasad zamówień publicznych stanowi 43 % kwantyfikowalnych błędów i składa się na około trzy czwarte szacowanego wskaźnika błędu.

4.21. Komisja rozpoczęła niedawno retrospektywną ocenę adekwatności, skuteczności i wydajności podstawowych ram prawnych UE w dziedzinie zamówień publicznych. Ocena ta będzie skupiać się głównie na analizie opłacalności procedur i zasad zamówień publicznych. Ocena ta będzie również uwzględniać opis struktury państw członkowskich w zakresie wdrażania i administracji pod względem wdrażania polityki zamówień publicznych, w tym prawodawstwa UE w tej dziedzinie. Ostateczne wyniki tej oceny będą dostępne latem 2011 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.22. W 53 % płatności obciążonych błędami występowały błędy niekwantyfikowalne i dlatego nie zostały one wzięte pod uwagę podczas szacowania wskaźnika błędu. Większość z tych błędów stanowiły błędy zgodności, głównie związane z niedociągnięciami w procedurach przetargowych i udzielania zamówień.

4.23. W przypadku co najmniej 30 % błędów wykrytych przez Trybunał w tegorocznej próbie organy państw członkowskich zajmujące się realizacją PO dysponowały informacjami, które umożliwiały wykrycie i korektę błędów przed przedstawieniem Komisji poświadczonych wydatków.

UWAGI DOTYCZĄCE SYSTEMÓW

4.24. Zestawienie wyników badania systemów przedstawiono w **załączniku 4.2.**

Systemy związane z prawidłowością transakcji

Państwa członkowskie

4.25. Trybunał ocenił zgodność 16 systemów zarządzania i kontroli w 13 państwach członkowskich z kluczowymi zasadami określonymi w przepisach (zob. **załącznik 4.2(1)**).

4.26. Kontrola Trybunału wykazała, że w 11 spośród 16 skontrolowanych PO weryfikacje przeprowadzone przez instytucje zarządzające były tylko częściowo zgodne z wymogami określonymi w przepisach.

Ponadto grupa robocza Komisji złożona z przedstawicieli różnych służb bada najczęściej występujące problemy dotyczące zamówień publicznych, które występują w kontekście wdrażania projektów w obszarze „spójność”.

Komisja będzie nadal prowadzić działania szkoleniowe dla organów państw członkowskich poświęcone prawidłowemu stosowaniu przepisów z zakresu zamówień publicznych. W stosownych przypadkach Komisja będzie w dalszym ciągu badać stosowanie dyrektyw UE dotyczących zamówień publicznych, przeprowadzając w niektórych przypadkach własne postępowania wyjaśniające lub zwracając się do organów kontrolnych państw członkowskich o przeprowadzenie takich działań w jej imieniu.

Komisja odsyła także do odpowiedzi do pkt 4.20.

4.23. Komisja uznaje, że w przypadku większości pozostałych błędów wykrytych przez Trybunał krajowe organy nie miały wystarczających informacji, aby wykryć te błędy na etapie zgłaszania wydatków Komisji.

4.25. Komisja zwraca uwagę, że zgodnie z oceną Trybunału wszystkie 16 systemów jest w pełni lub częściowo zgodnych pod względem najważniejszych badanych wymagań.

4.26. Komisja podziela opinię Trybunału, że kontrole systemów zarządzania są jednymi z najważniejszych kontroli zapobiegających nieprawidłowościom. Należy je udoskonalić, w szczególności w odniesieniu do niektórych programów. Komisja będzie kontynuować starania w tym kierunku poprzez doradztwo, szkolenia i ściśle ukierunkowane kontrole.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.27. W przypadku większości skontrolowanych PO Trybunał stwierdził opóźnienia we wdrażaniu zatwierdzonej krajowej strategii kontroli. Większość instytucji audytowych nie przeprowadziła na czas wystarczającej liczby kontroli płatności na potrzeby rocznego sprawozdania z kontroli za 2009 r.

4.28. Trybunał odnotował także znaczne różnice w zakresie prac kontrolnych związanych z systemami, przeprowadzonych do końca 2009 r. Kilka państw członkowskich nie przeprowadziło żadnej kontroli systemów przed zadeklarowaniem wydatków Komisji ⁽¹⁰⁾.

4.29. W przypadku dwóch spośród 16 skontrolowanych PO uznano, że instytucje audytowe tylko częściowo spełniają kluczowy wymóg określony w przepisach dotyczących kontroli systemów.

Systemy odzyskiwania środków i korekt finansowych

Państwa członkowskie

4.30. Trybunał ocenił systemy postępowania z błędami wykrytymi w ramach różnych krajowych kontroli ex post oraz informowania Komisji o odzyskiwanych i wycofywanych środkach. Ocenę taką przeprowadzono w odniesieniu do czterech PO i jednej inicjatywy wspólnotowej w sześciu państwach członkowskich ⁽¹¹⁾.

4.31. Podobnie jak w poprzednim roku ⁽¹²⁾, najmniej zadowalającym aspektem kontrolowanych systemów jest informowanie Komisji o korektach (zob. **załącznik 4.2(2)**). W niektórych przypadkach Komisji nie przedstawiono odpowiednich informacji, w innych informacje te nie były wiarygodne lub nie zostały przedstawione w sposób określony w instrukcjach przekazanych przez Komisję. Oznacza to, że w tych przypadkach Komisja nie posiada wiarygodnych informacji na temat środków odzyskiwanych i wycofywanych przez państwa członkowskie. Uchybienia w tym zakresie zostały także odnotowane przez Komisję ⁽¹³⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.27–4.28. Zgodnie z ramami prawnymi organy kontrolne są zobowiązane do przeprowadzania kontroli działań tylko w przypadku, gdy wydatki zostały zgłoszone Komisji do końca roku poprzedzającego rok kontroli. Tylko w przypadku dwóch z 16 programów skontrolowanych przez Trybunał wydatki zostały zgłoszone w 2008 r.

4.29. Komisja zwraca uwagę, że zgodnie z oceną Trybunału 14 z 16 organów kontrolnych jest w pełni zgodnych pod względem najważniejszych badanych wymagań.

4.31. Chociaż zgłaszanie korekt przez państwa członkowskie nie jest w pełni zadowalające, w niektórych przypadkach Komisja uznaje, że dane za 2009 r. dostarczone Komisji w pierwszej połowie 2010 r. są znacznie lepszej jakości. Skumulowane dane są publikowane w rocznym sprawozdaniu końcowym Komisji. W ramach planu działania z 2008 r. Komisja przeprowadziła w 19 państwach członkowskich kontrole ich systemów pod względem przypadków wycofania i odzyskania środków, podobne do kontroli Trybunału. Pozostałe państwa członkowskie zostaną skontrolowane w 2010 r.

W odniesieniu do lat 2007–2013 istnieje standardowa procedura składania oświadczeń dotyczących odzyskania środków za pośrednictwem systemu informatycznego SFC2007. Komisja oczekuje, że ta procedura sprawozdawcza poprawi jakość informacji, które ma do dyspozycji. Państwa członkowskie również są zobowiązane do rozróżniania korekt wynikających z ich własnych kontroli od tych wynikających z kontroli UE.

⁽¹⁰⁾ W przypadku większości skontrolowanych PO pierwsze poświadczony wydatki zostały przedstawione Komisji dopiero w drugiej połowie 2009 r.

⁽¹¹⁾ Trybunał nie ocenił, czy państwa członkowskie skutecznie wykrywały błędy.

⁽¹²⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 6.30.

⁽¹³⁾ COM(2010) 52, pkt 1.6.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

4.32. Trybunał ocenił sprawozdania z działalności za 2009 r. oraz towarzyszące im oświadczenia Dyrekcji Generalnych ds. Polityki Regionalnej oraz ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans.

4.33. Wyniki przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji przedstawiono w **załączniku 4.3**.

WNIOSKI I ZALECENIA

4.34. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach okresowych i końcowych za rok zakończony dnia 31 grudnia 2009 r. w zakresie spójności wystąpił istotny poziom błędu.

4.35. Co najmniej 30 % stwierdzonych błędów powinno być zostać wykryte i skorygowane przez państwa członkowskie przed przedstawieniem Komisji poświadczonych wydatków (zob. pkt 4.23).

4.36. W odniesieniu do skontrolowanych systemów Trybunał stwierdza, że:

- a) w 12 spośród 16 skontrolowanych PO odnotowano uchybienia związane z weryfikacjami przeprowadzonymi przez instytucje zarządzające i/lub kontrolami systemów wykonywanymi przez instytucje audytowe. Ogólnie rzecz biorąc, systemy kontroli i nadzoru w okresie programowania 2007–2013 były co najmniej częściowo zgodne z objętymi kontrolą kluczowymi zasadami określonymi w przepisach (zob. pkt 4.25–4.29);

4.33. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału zawartą w załączniku 4.3 oraz pkt 1.28, gdyż świadczy ona o poprawie w stosunku do wcześniejszych lat.

4.34. Komisja zwraca uwagę, że poziom błędów w tym roku jest znacznie niższy niż w poprzednich latach oraz że częstość błędów w próbie Trybunału zmniejszyła się trzeci rok z rzędu.

Komisja uznaje, że jest to dobry wskaźnik skuteczności wzmocnionych przepisów kontrolnych w ramach prawnych na lata 2007–2013, a także pierwszych skutków planu działania Komisji z 2008 r. mającego na celu wzmocnienie jej funkcji nadzoru nad działaniami strukturalnymi. Komisja będzie kontynuować starania w celu obniżenia poziomu błędów.

4.35. Komisja monitoruje wszystkie sprawy, w których wykryto niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli, aby zapewnić ich skuteczne funkcjonowanie.

Komisja uznaje, że w przypadku większości pozostałych błędów wykrytych przez Trybunał krajowe organy nie miały wystarczających informacji, aby wykryć te błędy na etapie zgłaszania ich Komisji.

4.36.

- a) Komisja zwraca uwagę, że zgodnie z oceną Trybunału wszystkie 16 skontrolowanych systemów jest w pełni lub częściowo zgodnych, co jest pozytywnym wynikiem w odniesieniu do okresu programowania obejmującego lata 2007–2013.

Komisja odsyła także do swoich odpowiedzi do pkt 4.26 i 4.29.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) stosowane przez państwa członkowskie systemy rejestrowania i korygowania wykrytych błędów za okres programowania 2000–2006 były skuteczne. Systemy informowania o odzyskiwanych i wycofywanych środkach były częściowo skuteczne, co oznacza, że Komisja nie zawsze otrzymuje od państw członkowskich wiarygodne informacje na temat tych korekt finansowych (zob. pkt 4.30 i 4.31).

4.37. Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) zachęcała władze krajowe do rygorystycznego stosowania mechanizmów naprawczych przed przedstawieniem Komisji poświadczonych wydatków;
- b) dopilnowała, aby zastępowanie niekwalifikowalnych wydatków nowymi wydatkami (wycofywanie) nie skutkowało zgłaszaniem przez państwa członkowskie kolejnych nieprawidłowych wydatków;
- (c) dzięki prowadzonemu nadzorowi zapewniła skuteczne funkcjonowanie krajowych systemów zarządzania i kontroli w okresie programowania 2007–2013.

4.38. Jeśli chodzi o zasady udzielania zamówień publicznych (zob. pkt 4.21), Trybunał zachęca Komisję do uważnego monitorowania właściwego stosowania dyrektyw UE dotyczących zamówień publicznych w państwach członkowskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Jakość i kompletność danych stale poprawia się dzięki wysiłkom Komisji podejmowanym w ramach planu działania z 2008 r. W 2010 r. Komisja ukończy kontrole na miejscu w państwach członkowskich dotyczące ich systemów odzyskiwania środków oraz wyda zalecenia zmierzające do dalszej poprawy sprawozdawczości w państwach członkowskich.

W odniesieniu do lat 2007–2013 wzmocniono ramy prawne, wprowadzając ustandaryzowane składanie informacji, co poprawi jakość informacji, jakie ma do dyspozycji Komisja.

Komisja odsyła także do swojej odpowiedzi do pkt 4.31.

4.37.

- a) Komisja odsyła do swoich działań na rzecz poprawy kontroli systemów zarządzania i poświadczeń wydatków na rzecz Komisji, na podstawie jej planu działania przyjętego w lutym 2008 r. Komisja potwierdza swoje zaangażowanie w zakresie wspierania państw członkowskich poprzez doradztwo, szkolenia i wskazówki oraz ścisłe monitorowanie pod tym kątem ustaleń kontroli.
- b) Komisja aktywnie monitoruje ryzyko wskazane w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2008 r., w szczególności w związku z zamknięciem programów z lat 2000–2006.
- c) Komisja będzie kontynuować starania podjęte w ramach planu działania z 2008 r. na rzecz poprawy systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich. Będzie monitorować ustalenia Trybunału i kontynuować weryfikację działania systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich, bazując na rocznych opiniach pokontrolnych wydawanych przez organy kontrolne oraz na własnych pracach kontrolnych.

4.38. Komisja rozpoczęła niedawno retrospektywną ocenę adekwatności, skuteczności i wydajności podstawowych ram prawnych UE w dziedzinie zamówień publicznych. Ocena ta będzie skupiać się głównie na analizie opłacalności procedur i zasad udzielania zamówień publicznych. Ocena ta będzie również uwzględniać opis struktury państw członkowskich w zakresie wdrażania i administracji pod względem realizacji polityki zamówień publicznych, w tym prawodawstwa UE w tej dziedzinie. Ostateczne wyniki tej oceny będą dostępne w lecie 2011 r. Ponadto grupa robocza Komisji obejmująca różne służby bada najczęściej występujące problemy dotyczące zamówień publicznych, które występują w kontekście wdrażania projektów w obszarze „spójność”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.39. W **załączniku 4.4** przedstawiono podsumowanie działań podjętych w związku z poprzednimi uwagami.

Komisja będzie nadal prowadzić działania szkoleniowe dla organów państw członkowskich poświęcone prawidłowemu stosowaniu przepisów z zakresu zamówień publicznych. W stosownych przypadkach Komisja będzie w dalszym ciągu badać stosowanie dyrektyw UE dotyczących zamówień publicznych, przeprowadzając w niektórych przypadkach własne postępowania wyjaśniające lub zwracając się do organów kontrolnych państw członkowskich o przeprowadzenie takich działań w jej imieniu.

4.39. Zob. odpowiedzi Komisji w załączniku 4.4.

ZAŁĄCZNIK 4.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCI W ZAKRESIE SPÓJNOŚCI

	2009				2008	2007
	ESF	EFRR	FS	Ogółem		
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY						
Całkowita liczba transakcji (z czego):	44	118	18	180	170	180
PREFINANSOWANIE	0	0	0	0	0	0
Płatności okresowe/końcowe	44	118	18	180	170	180
WYNIKI BADANIA						
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>						
Transakcje, w których nie wystąpiły błędy	75 % {33}	60 % {71}	67 % {12}	64 % {116}	57 %	46 %
Transakcje, w których wystąpiły błędy	25 % {11}	40 % {47}	33 % {6}	36 % {64}	43 %	54 %
ANALIZA TRANSAKCI, W KTÓRYCH WYSTĄPIŁY BŁĘDY						
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>						
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy (według rodzaju błędu)						
Błędy niekwantyfikowalne	0 % {0}	62 % {29}	83 % {5}	53 % {34}	38 %	35 %
Błędy kwantyfikowalne	100 % {11}	38 % {18}	17 % {1}	47 % {30}	62 %	65 %
błędy kwalifikowalności	64 % {7}	89 % {16}	100 % {1}	80 % {24}	91 %	79 %
błędy wystąpienia	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 %	13 %
błędy dokładności	36 % {4}	11 % {2}	0 % {0}	20 % {6}	9 %	8 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH						
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu:						
< 2 %						
2 % - 5 %						
> 5 %	X				X	X

Uwaga: Poziomy błąd obliczono na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby płatności okresowych i pośrednich za 2009 r. (23 mln euro), przy czym poziom ufności wynosi 95 %.

ZAŁĄCZNIK 4.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE SPÓJNOŚCI

1) Okres programowania 2007–2013 – Systemy związane z prawidłowością transakcji na poziomie państw członkowskich: zgodność z kluczowymi zasadami określonymi w przepisach

	Instytucja zarządzająca i organ pośredniczący ⁽¹⁾	Instytucja certyfikująca ⁽²⁾	Instytucja audytowa ⁽³⁾
EFS - Portugalia - Azores Pro-Emprego			
EFS - Dania - Więcej lepszych miejsc pracy			
EFRR - Węgry - Rozwój gospodarczy			
EFRR - Grecja - Konkurencyjność i przedsiębiorczość			
EFRR - Niemcy - Sachsen-Anhalt Konwergencja			
EFRR - Niemcy - Lüneburger Heide			
EFRR - Estonia - Poprawa środowiska gospodarczego			
EFS - Polska - Kapitał ludzki			
EFS - Portugalia - Potencjał ludzki			
EFRR - Szwecja - Mellersta Norland			
EFRR - Francja - Pays de la Loire			
EFS - Francja - Konkurencyjność i zatrudnienie na poziomie regionalnym			
EFRR - Litwa - Wzrost gospodarczy			
FS - Węgry - Środowisko i energia			
EFRR - INTERREG Zjednoczone Królestwo/Irlandia			
EFRR - Hiszpania - Castilla-La Mancha			

Legenda:

	Zgodność
	Częściowa zgodność
	Brak zgodności
nd.	Nie oceniono

Najważniejsze kwestie objęte badaniem

⁽¹⁾ Kontrole zarządcze⁽²⁾ Wiarygodne poświadczenia z kontroli oparte na solidnych podstawach⁽³⁾ Odpowiednie kontrole systemów

2) Okres programowania 2000–2006 – Systemy związane z przetwarzaniem i zgłaszaniem płatności odzyskanych i wycofanych na poziomie państw członkowskich

	Rejestrowanie błędów	Korygowanie błędów	Rejestrowanie korekt	Informowanie KE o korektach	Zgłaszanie nieprawidłowości do OLAF
EFRR - Grecja - Oś drogowa					
EFRR - Hiszpania - Społeczeństwo informacyjne					
EFRR - Luksemburg - Cel 2					
EFRR – INTERREG Niemcy/Republika Czeska - System niemiecki					
EFRR – INTERREG Niemcy/Republika Czeska - System czeski					
EFRR - Polska - Poprawa konkurencyjności					

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
nd.	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

ZAŁĄCZNIK 4.3

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI W ZAKRESIE SPÓJNOŚCI

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności
REGIO	z zastrzeżeniem	<p>Zastrzeżenia dotyczyły łącznie 138 PO w 2009 r., natomiast w 2008 r. – 99 PO, a w 2007 r. – 185 PO.</p> <p>Dyrekcje generalne oszacowały wpływ tych zastrzeżeń na poziomie 183,7 mln euro (201 mln euro w 2008 r. i 726 mln euro w 2007 r.).</p> <p>W przypadku DG REGIO wpływ zastrzeżeń oszacowano na 31,4 mln euro za okres 2000–2006 (0,44 % płatności okresowych i końcowych) oraz na 65,2 mln euro za okres 2007–2013 (0,69 % płatności okresowych).</p>	<p>W zakresie spójności Trybunał uznaje, że oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi wytycznymi Komisji.</p> <p>Trybunał odnotowuje, że DG REGIO i EMPL zgłosiły zastrzeżenia o kwantyfikowalnym wpływie za obydwa okresy.</p> <p>W przypadku obszaru polityki „Spójność” skala zastrzeżeń jest bardziej niż w latach poprzednich zbieżna z wynikami kontroli Trybunału.</p>	A
EMPL	z zastrzeżeniem	<p>W przypadku DG EMPL wpływ zastrzeżeń oszacowano na 11,9 mln euro za okres 2000–2006 (0,77 % płatności okresowych i końcowych) oraz na 75,2 mln euro za okres 2007–2013 (1,77 % płatności okresowych).</p>		

(*) W swoim oświadczeniu dyrektor generalny stwierdza, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczną gwarancję prawidłowości transakcji.

A: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

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

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

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z POPRZEDNIMI UWAGAMI W ZAKRESIE SPÓJNOŚCI

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
1. Poświadczenie wiarygodności za 2006, 2007 i 2008 r.: działania podjęte przez Komisję w związku z uwagami Trybunału			
<p>Badania prowadzone przez Trybunał przez ostatnie trzy lata wykazały uchybienia i błędy systemowe w zestawieniach poniesionych wydatków w przypadku pewnej liczby PO i projektów z kontrolowanej próby.</p> <p>Wszystkie te ustalenia odnoszą się do okresu programowania 2000–2006.</p>	<p>Komisja podjęła działania w związku z kontrolami przeprowadzonymi przez Trybunał.</p> <p>W ramach tych działań Komisja zastosowała korekty finansowe w wysokości 191,6 mln euro, 80 mln euro i 0,2 mln euro.</p>	<p>Jeśli chodzi o kontrole przeprowadzone przez Trybunał w odniesieniu do roku budżetowego 2006, Komisja podjęła działania naprawcze zgodnie z własnymi zasadami i procedurami we wszystkich zbadanych przypadkach, natomiast w odniesieniu do 2007 r. dwa przypadki są nadal rozpatrywane.</p> <p>Jeśli chodzi o kontrole przeprowadzone przez Trybunał w odniesieniu do roku budżetowego 2008, Komisja jest w trakcie przeprowadzania działań naprawczych.</p>	<p>Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę Trybunału dla działań następczych dotyczących ustaleń Trybunału z 2006, 2007 i 2008 r. oraz kontroli działań Komisji w 2009 r. stosowanych na podstawie metod podobnych do metod Trybunału.</p> <p>Just to wynik jednego z działań w ramach planu działania Komisji z lutego 2008 r., zmierzającego do wzmocnienia jej funkcji nadzorczej.</p>
2. Działania Komisji mające na celu umocnienie jej nadzoru nad działaniami strukturalnymi w ramach zarządzania dzielonego			
<p>Trybunał uznał systemy kontroli w państwach członkowskich za nieskuteczne lub częściowo skuteczne i stwierdził, że prowadzony przez Komisję nadzór nie zapobiega skutecznie błędom na poziomie państw członkowskich.</p>	<p>W ostatnich latach Komisja podjęła różne działania w celu wzmocnienia swojej roli nadzorczej, co opisano w „Planie działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi w ramach zarządzania dzielonego”⁽¹⁾.</p> <p>Do końca 2008 r. zgłoszono ukończenie 28 z 37 działań. Pozostałe dziewięć działań zostało włączonych do wspólnej strategii kontrolnej w zakresie spójności⁽²⁾.</p> <p>Ponadto w 2008 Komisja przyjęła uproszczone zasady kwalifikowalności wydatków (np. wykorzystanie krajowych zasad kwalifikowalności, kwot zryczałtowanych, skali kosztów jednostkowych oraz kosztów pośrednich na podstawie stawki zryczałtowanej), które to zasady można stosować w okresie 2007–2013.</p>	<p>Kontrole operacji przeprowadzone przez Komisję w 2009 r.</p> <p>W 2009 r. w zakres prac kontrolnych Komisji weszła m.in. kontrola statystycznie dobranej reprezentatywnej próby operacji zrealizowanych w państwach członkowskich (z wykorzystaniem metod podobnych do tych, które stosuje się w modelu pewności Trybunału), mająca na celu ocenę legalności i prawidłowości poświadczonych wydatków przedstawionych Komisji za okres programowania 2007–2013).</p> <p>Trybunał przeanalizował podejście kontrolne przyjęte przez Komisję i dokonał przeglądu dokumentów roboczych w odniesieniu do wybranych akt kontroli. Trybunał stwierdza, że metodyka zastosowana przez Komisję była ogólnie właściwa.</p> <p>Jak wskazała Komisja, wyniki badania należy jednak interpretować w sposób ostrożny, biorąc pod uwagę specyfikę kontrolowanej populacji.</p>	<p>Komisja uznaje w sprawozdaniu z oceny skutków planu działania Komisji (COM(2010) 52 wersja ostateczna), że wyniki jej kontroli działań podjętych w 2009 r. wskazują, że wzmocnione przepisy kontrolne w odniesieniu do ram prawnych na lata 2007–2013 oraz podjęte przez Komisję środki zaradcze zaczynają przynosić rezultaty.</p>

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
		<p>Uproszczenie zasad kwalifikowalności</p> <p>Dopuszczona przez Komisję możliwość uproszczenia krajowych zasad kwalifikowalności ma przede wszystkim pomóc beneficjentom w deklarowaniu kosztów osobowych i pośrednich.</p> <p>W 2009 r. możliwość ta istniała wyłącznie w odniesieniu do EFS. Do końca 2009 r. 22 z 27 państw członkowskich wprowadziło jakąś formę uproszczenia. Skuteczność tych uproszczeń można będzie ocenić dopiero w nadchodzących latach.</p>	

⁽¹⁾ Zob. COM(2008) 97 zatwierdzony dnia 19 lutego 2008 r. oraz ostateczna wersja sprawozdania z jego realizacji COM(2009) 42/3.

⁽²⁾ Zob. DG ds. Polityki Regionalnej, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa oraz DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Joint Audit Strategy for Structural Actions 2009-11 (Wspólna strategia kontrolna dla działań strukturalnych na lata 2009–2011), kwiecień 2009, pierwsza wersja C(2004) 3115, corocznie aktualizowana.

ROZDZIAŁ 5

Badania naukowe, energia i transport

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	5.1–5.17
Charakterystyka grupy polityk	5.2–5.16
Cele polityki	5.2–5.5
Instrumenty polityki	5.6–5.14
Ryzyko dla prawidłowości płatności	5.15–5.16
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.17
Prawidłowość transakcji	5.18–5.22
Skuteczność systemów	5.23–5.42
Systemy związane z prawidłowością transakcji	5.25–5.40
Kontrole <i>ex ante</i> dokumentacji w zakresie zestawień poniesionych wydatków	5.25–5.27
Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków w 6. PR	5.28–5.31
Certyfikacja <i>ex ante</i> metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów w 7. PR	5.32–5.36
Przyjęta przez Komisję strategia kontroli <i>ex post</i>	5.37–5.40
Systemy odzyskiwania środków i systemy korekt finansowych	5.41–5.42
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	5.43–5.44
Wnioski i zalecenia	5.45–5.53
Wspólne przedsiębiorstwa UE	5.54–5.57

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę grupy polityk „Badania naukowe, energia i transport”, obejmującą następujące obszary polityki: 06 – „Energia i transport”, 08 – „Badania naukowe”, 09 – „Społeczeństwo informacyjne i media” oraz 10 – „Bezpośrednie badania naukowe”. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2009 r. przedstawiono w **tabeli 5.1**.

Tabela 5.1 – Badania naukowe, energia i transport – najważniejsze informacje

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za 2009 r.	Tryb zarządzania budżetem
6	Energia i transport	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	143	Bezpośrednie scentralizowane
		Transport lądowy, lotniczy i morski	875	Bezpośrednie scentralizowane
		Sieci transeuropejskie (TEN)	839	Bezpośrednie scentralizowane
		Energia konwencjonalna i odnawialna	67	Bezpośrednie scentralizowane
		Energia jądrowa	129	Bezpośrednie scentralizowane/Pośrednie scentralizowane/Zdecentralizowane i wspólne
		Badania naukowe związane z energią i transportem (7. PR)	131	Bezpośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (5. PR i 6. PR)	68	Bezpośrednie scentralizowane
Bezpieczeństwo i ochrona użytkowników energii i transportu	1	Bezpośrednie scentralizowane		
		2 253		
8	Badania naukowe	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	300	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR	2 817	Bezpośrednie scentralizowane
		ITER: energia termojądrowa	267	Pośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (5. PR i 6. PR)	1 388	Bezpośrednie scentralizowane
		EWWiS-EIT	54	Bezpośrednie scentralizowane
		4 826		
9	Społeczeństwo informacyjne i media	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	134	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR	698	Bezpośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (PR)	314	Bezpośrednie scentralizowane
		Media	105	Bezpośrednie scentralizowane
		CIP i inne	124	Bezpośrednie scentralizowane
		1 375		

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za 2009 r.	Tryb zarządzania budżetem
10	Bezpośrednie badania naukowe	Personel, koszty bieżące i inwestycje	321	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR	40	Bezpośrednie scentralizowane
		Historyczne zobowiązania wynikające z działalności związanej z energią jądrową	19	Bezpośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (5. PR i 6. PR)	30	Bezpośrednie scentralizowane
		410		
Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾			898	
PR ogółem			5 486	
TEN ogółem			839	
Inne ogółem			1 641	
Wydatki operacyjne ogółem (w tym):			7 966	
— zaliczki ⁽²⁾			4 543	
— płatności okresowe/końcowe ⁽³⁾			3 423	
Płatności za rok ogółem			8 864	
Zobowiązania za rok ogółem			11 876	

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.

⁽²⁾ Zaliczki w ramach siódmego programu ramowego (2007-2013) wyniosły 2 101 mln euro.

⁽³⁾ Płatności okresowe/końcowe w ramach siódmego programu ramowego (2007-2013) i szóstego programu ramowego (2002-2006) wyniosły odpowiednio 1 585 mln euro i 1 800 mln euro.

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za 2009 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka grupy polityk*Cele polityki*

5.2. Celem polityki w zakresie energii i transportu jest udostępnienie obywatelom i przedsiębiorstwom europejskim konkurencyjnych systemów oraz usług energetycznych i transportowych, spowodowanie, by produkcja i zużycie energii stały się bardziej zrównoważone, stworzenie warunków umożliwiających ciągłe i bezpieczne dostawy energii i usług transportowe dla UE, zwiększenie bezpieczeństwa transportu i bezpieczeństwa energetycznego oraz upowszechnienie na skalę międzynarodową polityki Unii w zakresie transportu i energii, które są konkurencyjne, zrównoważone, bezpieczne i pewne.

5.3. W ramach polityki badań naukowych dąży się do promowania inwestycji w badania naukowe oraz przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy w celu wzmocnienia konkurencyjności UE. Polityka ta ma także na celu wzmocnienie naukowych i technicznych podstaw Europejskiej Przestrzeni Badawczej (EPB), doskonalenie badań naukowych w Europie oraz zwiększenie otwartości i atrakcyjności EPB, a także maksymalizację korzyści ze współpracy międzynarodowej.

5.4. Polityki w zakresie społeczeństwa informacyjnego i mediów mają na celu utworzenie jednolitej, innowacyjnej, otwartej i konkurencyjnej przestrzeni obejmującej usługi w zakresie społeczeństwa informacyjnego i mediów, co ma prowadzić do większego wykorzystywania sieci i Internetu. W ramach tych polityk czynione są starania, aby zwiększyć skalę i skuteczność inwestycji UE w badania na temat technologii informacyjno-komunikacyjnych i zainteresowanie nimi oraz zaradzić obecnej fragmentaryzacji jednolitego rynku gospodarki cyfrowej. Zadaniem tych polityk jest także urzeczywistnienie zintegrowanego europejskiego społeczeństwa informacyjnego, co ma zapewnić wzrost gospodarczy i miejsca pracy w sposób spójny ze zrównoważonym rozwojem i przy jednoczesnym położeniu w pierwszym rzędzie nacisku na lepszą jakość usług publicznych i życia.

5.5. Wydatki na bezpośrednie badania naukowe odnoszą się do działań badawczych i innych działań z nimi związanych, prowadzonych przez Wspólne Centrum Badawcze (WCB), które jest dyрекcją generalną Komisji. Celem WCB jest zapewnienie nakierowanej na potrzeby klienta pomocy naukowej i technicznej przy planowaniu, opracowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu działań w ramach polityk prowadzonych przez UE oraz zapewnienie długoterminowego programu zamykania obiektów jądrowych i gospodarki odpadami radioaktywnymi.

Instrumenty polityki

5.6. Większość wydatków w tej grupie polityk realizuje Komisja w ramach bezpośredniego zarządzania scentralizowanego oraz, w coraz większym stopniu, w ramach pośredniego zarządzania scentralizowanego poprzez agencje i wspólne przedsiębiorstwa. Środki na zamykanie obiektów jądrowych podlegają zarządzaniu wspólnemu, prowadzonemu z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Badania naukowe

5.7. Około 70 % wydatków operacyjnych w tej grupie polityk jest związanych z projektami badawczymi. Finansowanie odbywa się tu w ramach wieloletnich programów ramowych (PR), obejmujących wiele systemów finansowania i wspierających rozmaite obszary tematyczne i rodzaje projektów. Komisja zazwyczaj dokonuje płatności na rzecz beneficjentów bez udziału organów krajowych, regionalnych czy lokalnych w państwach członkowskich.

5.8. Beneficjentami mogą być instytuty badawcze, uczelnie, organy administracji publicznej, firmy lub osoby fizyczne. Beneficjenci ci lub uczestnicy zazwyczaj tworzą w ramach projektu konsorcjum i prowadzą działania na terenie państw członkowskich, krajów stowarzyszonych lub innych państw na podstawie umowy o dotację zawartej z Komisją. W przypadku 7. PR każdy projekt ma średnio sześciu uczestników, choć w zależności od programu finansowania liczba ta może się wahać od 1 do 64. Uczestnicy mogą być zaangażowani w kilka projektów.

5.9. W przypadku 7. PR do końca 2009 r. wysokość dotacji na badania naukowe wahała się od 7 500 euro dla indywidualnych badaczy do 93 mln euro na duże projekty współpracy. Chociaż liczba beneficjentów przekracza 12 000, około 50 % łącznego wkładu UE przypada na 250 największych beneficjentów.

5.10. Od połowy 2009 r. częścią 7. PR zarządza Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych i Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych. Ponadto pod koniec 2009 r. funkcjonowały cztery wspólne przedsiębiorstwa, w których łączny wkład UE za ten rok wyniósł 288 mln euro⁽¹⁾. Wspólne przedsiębiorstwa zarządzają środkami przekazanymi przez UE oraz innych partnerów publicznych i prywatnych na potrzeby konkretnych inicjatyw badawczych.

Energia i transport

5.11. Inna główna kategoria wydatków w 2009 r. (około 11 % wszystkich wydatków) to duże projekty z zakresu energii i transportu realizowane w ramach programu sieci transeuropejskich (TEN). Beneficjentami są zazwyczaj organy państw członkowskich, lecz mogą nimi być również przedsiębiorstwa publiczne lub prywatne. Projekty te są zwykle złożone pod względem technicznym, a większość z nich obejmuje kilka krajów.

5.12. W 2009 r. w toku realizacji były 404 projekty transportowe (TEN-T), dla których dotacja wynosiła średnio 18,05 mln euro oraz 49 projektów w obszarze energii (TEN-E), gdzie dotacja wynosiła średnio 1,53 mln euro.

5.7. Programy ramowe w dziedzinie badań naukowych obejmują projekty złożone pod względem technicznym i finansowym. Środowisko kontroli charakteryzuje się dużą liczbą beneficjentów, z których każdy posiada własne systemy kontroli.

Ponieważ obecne ramy prawne i umowne sprawiają, że zarządzanie projektami jest bardzo złożone, zarówno dla beneficjentów, jak i dla Komisji, podjęła ona działania upraszczające w odniesieniu do wdrażania 7. PR.

5.10. Większość wydatków jest zarządzana bezpośrednio przez Komisję, lecz w ramach 7. PR możliwe jest również wykonanie budżetu w trybie pośredniego zarządzania scentralizowanego, tzn. Komisja powierza zadania wykonawcze agencjom wykonawczym, wspólnym przedsiębiorstwom powołanym przez UE oraz inicjatywom na podstawie art. 185, które są strukturami utworzonymi w celu wykonania programów badań podejmowanych wspólnie przez państwa członkowskie.

⁽¹⁾ Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Programu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej (zarządzanie wkładem Euratomu w projekcie rozwoju energii termojądrowej), wspólne przedsiębiorstwo na rzecz inicjatywy w zakresie leków innowacyjnych (poprawa skuteczności i wydajności opracowywania leków), wspólne przedsięwzięcie „Czyste niebo” (rozwój czystych technologii w dziedzinie transportu lotniczego) oraz wspólne przedsiębiorstwo Artemis (rozwój systemów wbudowanych).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.13. Programem TEN-T zarządza Agencja Wykonawcza TEN-T, a częścią wydatków w dziedzinie energii i transportu zarządza Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności. Wspólne przedsiębiorstwo SESAR zarządza fazą rozwoju projektu UE mającego zmodernizować europejski system zarządzania ruchem lotniczym, a jego budżet w 2009 r. wyniósł 157 mln euro.

Inne płatności

5.14. Inne płatności w 2009 r. obejmują płatności przez Komisję zaliczek w ramach umów z Europejską Agencją Kosmiczną, dotyczących wdrażania systemu nawigacji satelitarnej Galileo, wkładów w programy zamykania obiektów jądrowych oraz inne wydatki, takie jak płatności w ramach umów z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) na fundusz gwarancji kredytowych TEN-T oraz mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka w 7. PR.

Ryzyko dla prawidłowości płatności

5.15. Zarówno w przypadku projektów badawczych, jak i tych związanych z transportem i energią dotacje są wypłacane w transzach: zaliczka po zakończeniu procedury wyboru projektów i podpisaniu umowy o dotację lub decyzji o finansowaniu, a następnie płatności okresowe i końcowe, które pokrywają kwalifikowalne koszty przedstawione przez beneficjentów w okresowych zestawieniach poniesionych wydatków. Na tym etapie cyklu programowania około połowę płatności na badania naukowe stanowią zaliczki na projekty 7. PR. Resztę stanowią płatności okresowe i końcowe na projekty 6. PR i płatności okresowe na projekty 7. PR.

5.16. W przypadku płatności okresowych i końcowych główne ryzyko polega na tym, iż beneficjenci w zestawieniach poniesionych wydatków mogą ująć koszty niekwalifikowalne, co może zostać niewykryte i nieskorygowane przez systemy nadzoru i kontroli w Komisji przed dokonaniem zwrotu zadeklarowanych kosztów. Ryzyko to spotęgowane jest złożonością zasad obliczania kosztów kwalifikowalnych, w tym licznymi kryteriami kwalifikowalności oraz wymogiem, by beneficjenci przypisywali do projektu koszty osobowe i koszty pośrednie, a odliczali różne pozycje niekwalifikujące się do wsparcia UE. Warunki wypłaty zaliczek są mniej złożone, gdyż płatności te uruchamiane są wraz z podpisaniem umowy o dotację lub decyzji o finansowaniu. Jednakże w płatnościach zaliczkowych w ubiegłych latach pojawiały się błędy, chociaż były one z reguły niekwantyfikowalne i dotyczyły uchybień proceduralnych, takich jak opóźnienia w płatnościach.

5.16. Komisja zgadza się z Trybunałem. Rzeczywiście złożoność zasad jest głównym źródłem błędów i zgłaszania kosztów niekwalifikowalnych. Komunikat Komisji o uproszczeniach w realizacji programów ramowych w zakresie badań naukowych⁽¹⁾ zawiera propozycje działań naprawczych względem tego rodzaju ryzyka. Ponieważ propozycje te zostaną wdrożone dopiero w następnym programie ramowym, a Komisja musi zaradzić problemom spowodowanym przez złożone wymagania w zakresie kwalifikowalności dla beneficjentów dotacji, w dniu 26 maja 2010 r. przyjęła komunikat⁽²⁾ do innych instytucji proponujący poziom dopuszczalnego ryzyka błędu w tym obszarze w granicach między 2 % a 5 %. Proponowany poziom dopuszczalnego ryzyka błędu ustalany jest w oparciu o opłacalność kontroli oraz uzasadniony pod kątem kosztów dopuszczalny poziom błędów resztowych.

⁽¹⁾ COM(2010) 187 z 29.4.2010.

⁽²⁾ COM(2010) 261 z 26.5.2010.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zakres kontroli i podejście kontrolne

5.17. Ogólne podejście kontrolne i metodyka kontroli Trybunału zostały przedstawione w **załączniku 1.1, część 2**. W zakresie kontroli badań naukowych, energii i transportu należy odnotować następujące kwestie:

- badaniu poddano próbę 150 transakcji, w tym 86 zaliczek oraz 64 płatności okresowych i końcowych,
- ocena systemów skoncentrowana była na płatnościach na badania naukowe i obejmowała:
 - kontrole *ex ante* składanych przez beneficjentów zestawień poniesionych wydatków,
 - certyfikację zestawień poniesionych wydatków dokonywaną przez niezależnych kontrolerów,
 - certyfikację *ex ante* metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów,
 - kontrole finansowe *ex post* projektów oraz
 - odzyskiwanie środków i korekty finansowe.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

5.18. Wyniki badania transakcji przedstawiono w **załączniku 5.1**. Najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany przez Trybunał wynosi między 2 % a 5 %.

5.19. Trybunał stwierdził, że 36 spośród 150 transakcji w zbadanej próbie zawierało błędy. W 23 przypadkach błędy polegały na zwrocie niekwalifikowalnych lub nieprawidłowo zadeklarowanych kosztów w ramach płatności okresowych i końcowych na rzecz projektów badawczych. Głównym źródłem błędu jest nadal zwrot zawyżonych kosztów osobowych i kosztów pośrednich. W ramce znajdują się dwa przykłady ilustrujące te przypadki.

Przykład 1: koszty osobowe

Trybunał stwierdził, że poddany kontroli beneficjent zadeklarował Komisji 17 osobomiesięcy jako wkład pracy, ale kwota, o którą wnioskował, stanowiła w rzeczywistości równowartość 42 osobomiesięcy pracy. Trybunał nie znalazł dowodów, aby powiązać dodatkową kwotę kosztów osobowych z wydatkami projektowymi. Ponadto wniosek obejmował koszty podróży, które nie zostały poniesione w związku z projektem. Błąd wyniósł 73 000 euro, czyli 50 % zadeklarowanych kosztów.

5.19.**Przykład 1**

Komisja zgadza się z ustaleniami Trybunału, a proces odzyskiwania środków jest w toku.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 2: koszty pośrednie

Zgodnie ze standardową umową o dotację koszty pośrednie muszą być faktycznie poniesione i niezbędne dla realizacji projektu, a także muszą być uzasadnione w systemie księgowym beneficjenta jako poniesione w bezpośrednim związku z bezpośrednimi kosztami kwalifikowalnymi projektu. Trybunał stwierdził, że w systemie księgowym skontrolowanego beneficjenta brakuje bezpośredniego powiązania kosztów z danym projektem. Dlatego też, mimo iż z danych księgowych wynikało, że beneficjent poniósł koszty pośrednie w związku z projektem, nie było możliwe uzgodnienie faktycznej kwoty bezpośrednio odnoszącej się do projektu. Uwzględniając także stwierdzone niekwalifikowalne koszty bezpośrednie, Trybunał odnotował błąd na kwotę 62 000 euro, tj. 10 % łącznych zadeklarowanych kosztów.

5.20. Próba zbadanych przez Trybunał transakcji obejmowała 13 płatności okresowych na rzecz projektów 7. PR. W sześciu przypadkach Trybunał stwierdził błędy o podobnym charakterze do tych, które odnotowano w projektach 6. PR.

5.21. Ustalenia na temat prawidłowości transakcji są ogólnie zbieżne z wynikami kontroli zrealizowanych przez Komisję oraz z zastrzeżeniami do poprawności zestawień poniesionych wydatków w ramach 6. PR, zgłoszonymi w rocznych sprawozdaniach z działalności przez dyrektorów generalnych kierujących dyrekcjami odpowiedzialnymi za badania naukowe.

5.22. W skontrolowanej grupie 44 transakcji innych niż płatności w zakresie badań naukowych (28 zaliczek oraz 16 płatności okresowych i końcowych) Trybunał znalazł błędy w sześciu przypadkach. Obejmowały one jeden projekt TEN-T, gdzie odnotowano niewłaściwe zastosowanie zasad udzielania zamówień oraz inny projekt TEN-T, w ramach którego zwrócono się o zwrot kosztów wykraczających poza zakres decyzji o finansowaniu i zwrot ten otrzymano.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

5.23. Wyniki badania transakcji przeprowadzonego przez Trybunał przedstawiono w **załączniku 5.2**. Trybunał stwierdził, że systemy były częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości transakcji.

5.24. Poniższe ustalenia dotyczą głównie mechanizmów kontrolnych w zakresie płatności okresowych i końcowych w obszarze badań naukowych.

Systemy związane z prawidłowością transakcji

Kontrole *ex ante* zestawień poniesionych wydatków

5.25. Kontrole *ex ante* dokumentacji polegają głównie na sprawdzaniu przez Komisję, pod względem księgowym i arytmetycznym, zestawień poniesionych wydatków przed wypłaceniem zwrotu. W niektórych przypadkach kontrole te mogą także objąć weryfikację poszczególnych pozycji zestawienia poniesionych wydatków na podstawie informacji dodatkowych, takich jak faktury czy listy płac, przekazanych na żądanie przez beneficjenta.

5.20. Na tym etapie cyklu programu, uwzględniając małą liczbę okresowych płatności w ramach 7. PR uwzględnionych w próbie Trybunału, jest zbyt wcześnie na wyciąganie wniosków na temat częstotliwości i wartości błędów w 7. PR poprzez porównanie z 6. PR.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.26. Choć wiele błędów można wykryć jedynie podczas przeprowadzania kontroli u beneficjenta, kontrole dokumentacji powinny pozwolić na wykrycie podstawowych braków w zestawieniach poniesionych wydatków.

5.27. Trybunał zbadał funkcjonowanie kontroli w odniesieniu do wszystkich objętych próbą 150 transakcji. Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał badania wskazują, że kontrole te z reguły funkcjonują zgodnie z założeniami, choć w czterech przypadkach nie udało się za ich pomocą wykryć anomalii w zestawieniach poniesionych wydatków, takich jak nieprawidłowe stawki kosztów ogólnych, mimo iż takie wykrycie powinno było mieć miejsce.

Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków w 6. PR

5.28. Zgodnie z zasadami 6. PR zapisy umowy o dotację wymagają, by do zestawienia poniesionych wydatków beneficjent dołączył poświadczenie z kontroli wydane przez niezależnego kontrolera. Kontroler poświadcza, że uzyskał wystarczającą pewność, że zadeklarowane koszty spełniają wymogi kwalifikowalności.

5.29. Każdy z uczestników projektu powinien przedłożyć co najmniej jedno poświadczenie z kontroli obejmujące cały okres realizacji projektu. Poświadczenie jest wymagane zawsze, gdy wkład UE, o który wnosi uczestnik, przekracza 750 000 euro w danym okresie sprawozdawczym.

5.30. W przypadku 30 transakcji skontrolowanych u beneficjenta, w odniesieniu do których wystawiono poświadczenie⁽²⁾, Trybunał dokonał porównania wyników własnych kontroli z poświadczeniem. W 13 przypadkach (stanowiących 43 %), z których wszystkie dotyczyły 6. PR, Trybunał wykrył błędy w zestawieniach poniesionych wydatków, w odniesieniu do których kontroler poświadczający wydał opinię bez zastrzeżeń, zanim zestawienia te zostały przedłożone celem uzyskania zwrotu kosztów.

5.31. Jest to zbieżne z ustaleniami z zeszłego roku⁽³⁾ oraz uwagami przedstawionymi w rozdziale 8⁽⁴⁾, co potwierdza konieczność poprawy wiarygodności tego mechanizmu kontroli.

5.31. Komisja podziela obawy Trybunału w sprawie prawidłowości poświadczeń z kontroli 6. PR, które nie w pełni zapewniły dodatkową pewność, której początkowo oczekiwano. Jednak Komisja utrzymuje, że instrument ten znacząco przyczynił się do zapobiegania błędom, doprowadzając do znacznego zmniejszenia poziomu błędów w kontrolach 6. PR w porównaniu z 5. PR.

⁽²⁾ 27 w 6. PR, 1 w 7. PR, 1 w Funduszu Badawczym Węgla i Stali, 1 w programie MEDIA 2007.

⁽³⁾ Sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 7.21–7.24.

⁽⁴⁾ Rozdział 8, pkt 8.19 i 8.20.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Certyfikacja ex ante metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów w 7. PR

5.32. Jak już Trybunał zauważył w 2008 r., Komisja starała się uprościć system certyfikacji w ramach 7. PR, wprowadzając certyfikację *ex ante* metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów.

5.33. Rozwiązanie to ma mieć zastosowanie do beneficjentów wielu dotacji, których systemy księgowo pozwalają na uzyskanie wystarczającej pewności, że ich metoda wyliczania kosztów jest zgodna z zapisami umowy o dotację. Certyfikacja może obejmować metodykę wyliczania kosztów osobowych i pośrednich oraz średnich kosztów osobowych.

5.34. Pod koniec maja 2010 r. jedynie 25 z 650 beneficjentów mogących ubiegać się o certyfikację *ex ante* metodyki wyliczania kosztów faktycznie ją uzyskało. Wnioski kolejnych 16 beneficjentów zostały odrzucone, a pozostali zrezygnowali z ubiegania się o certyfikację z obawy, że jej nie uzyskają.

5.35. Komisja przyznała, że ustanowione przez nią kryteria⁽⁵⁾ certyfikacji metodyki wyliczania kosztów są dla większości beneficjentów zbyt rygorystyczne⁽⁶⁾. Kryteria te faktycznie nie odpowiadają powszechnym praktykom księgowym w tym sektorze (takim jak wykorzystanie średnich kosztów osobowych na centrum kosztów) oraz w organizacjach badawczych.

Komisja podjęła działania naprawcze w celu poprawy jakości poświadczeń z kontroli 7. PR. Proces certyfikacji kontroli w ramach 7. PR opiera się na „uzgodnionych procedurach”, które nakładają na kontrolera poświadczającego obowiązek stosowania wcześniej określonych procedur i kierowania się nimi przy sporządzaniu sprawozdania z poczynionych ustaleń. Takie podejście powinno prowadzić do ograniczenia błędów dotyczących interpretacji zasad kwalifikowalności przez kontrolerów, które wystąpiły w 6. PR.

Komisja będzie nadal oceniać wiarygodność poświadczeń z kontroli w ramach własnych kontroli finansowych.

Zob. też odpowiedź do pkt 5.49.

5.32–5.33. Certyfikacja *ex ante* metod wyliczania kosztów przez beneficjentów jest obowiązkowa tylko w przypadku beneficjentów, którzy w swoich zestawieniach poniesionych wydatków stosują metodę średnich kosztów osobowych. W przypadku innych beneficjentów występuje dowolność.

Ponadto beneficjenci nadal muszą składać poświadczenie dotyczące płatności końcowej obejmujące wszystkie okresy, jeśli łączny wnioskowany wkład przekracza 3 750 000 EUR. W praktyce certyfikacja *ex ante* rzeczywiście ogranicza obciążenia administracyjne beneficjentów i przyczynia się do znaczących oszczędności w zakresie opłat za kontrole.

Zob. też odpowiedź do pkt 5.36.

5.34–5.35. W swoim komunikacie na temat uproszczeń Komisja proponuje uwzględnienie wszelkich metod obliczania średnich kosztów osobowych stosowanych przez beneficjentów w ramach zwykłych praktyk rachunkowych, w tym podejście oparte na centrach kosztów, o ile tylko opierają się one na rzeczywistych kosztach osobowych zarejestrowanych w dokumentacji księgowej i o ile wykluczone jest jakiegokolwiek podwójne refundowanie kosztów w ramach innych kategorii.

Zasady udziału w 7. PR dopuszczają średnie koszty osobowe jako wyjątek od ogólnej zasady kosztów rzeczywistych, o ile jest to zwykła praktyka rachunkowa stosowana przez beneficjenta, a koszty średnie nie różnią się znacząco od kosztów rzeczywistych. Kryteria określone przez Komisję mają na celu zapewnienie uzasadnionej pewności, że metoda stosowana przez beneficjenta nie doprowadzi do znaczących odchyień zgłoszonych kosztów średnich od kosztów rzeczywistych. Zdaniem Komisji kryteria te stanowią najlepszą możliwą równowagę między uproszczeniem a obawami co do rozliczalności przy obowiązujących ramach prawnych.

⁽⁵⁾ Decyzja Komisji z 23.6.2009 (C(2009) 4705).

⁽⁶⁾ COM(2010) 187 z dnia 24 kwietnia 2010 r. – O uproszczeniach w realizacji programów ramowych w zakresie badań naukowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.36. Główne zasady finansowania obowiązujące w 6. PR zostały przeniesione do 7. PR. Wiążące się z tymi zasadami rodzaje ryzyka dla prawidłowości wydatków występują więc także w 7. PR. Na tym etapie ryzyko mogło się zwiększyć, gdyż liczba wymaganych poświadczeń z kontroli znacznie się zmniejszyła, a system certyfikacji *ex ante* metodyki wyliczania kosztów, który ma w znacznym stopniu zastąpić poświadczenia z kontroli, nie funkcjonuje zgodnie z założeniami.

5.36. Duża liczba zgłaszanych poświadczeń z kontroli w ramach 7. PR została ograniczona w celu obniżenia obciążenia administracyjnego uczestniczących podmiotów. Jednak poświadczenie sprawozdania finansowego jest nadal wymagane w przypadku beneficjentów, którzy otrzymali poświadczenie swojej metodyki wyliczania kosztów, ponieważ znosi ona jedynie obowiązek składania przez beneficjenta okresowego poświadczenia sprawozdania finansowego. Poświadczenie sprawozdania finansowego musi być składane za ostatni okres sprawozdawczy, jeśli skumulowany wymagany wkład przekracza 375 000 EUR. Wskutek intensywnych działań kontrolnych w ramach 6. PR wielu beneficjentów zdobyło doświadczenie na przyszłość i dlatego Komisja oczekuje, że beneficjenci prawdopodobnie będą stosować poprawione praktyki w zakresie rachunkowości kosztów projektów.

Obecnie nie jest możliwe stwierdzenie, że ogólny poziom błędów zwiększył się, ponieważ ustalone rodzaje ryzyka mogą zostać zrównoważone przez inne środki.

Przyjęta przez Komisję strategia kontroli ex post

5.37. Drugim zasadniczym elementem stosowanego przez Komisję systemu kontroli wydatków na badania naukowe jest program kontroli finansowych *ex post* (tzn. po wypłaceniu zwrotu kosztów) u beneficjentów. Kontrole prowadzone są przez kontrolerów Komisji lub zewnętrzne firmy audytorskie pod nadzorem Komisji. Celem kontroli *ex post* jest wykrycie i skorygowanie błędów, którym nie zapobieżono lub których nie wykryto w ramach wcześniej prowadzonych kontroli.

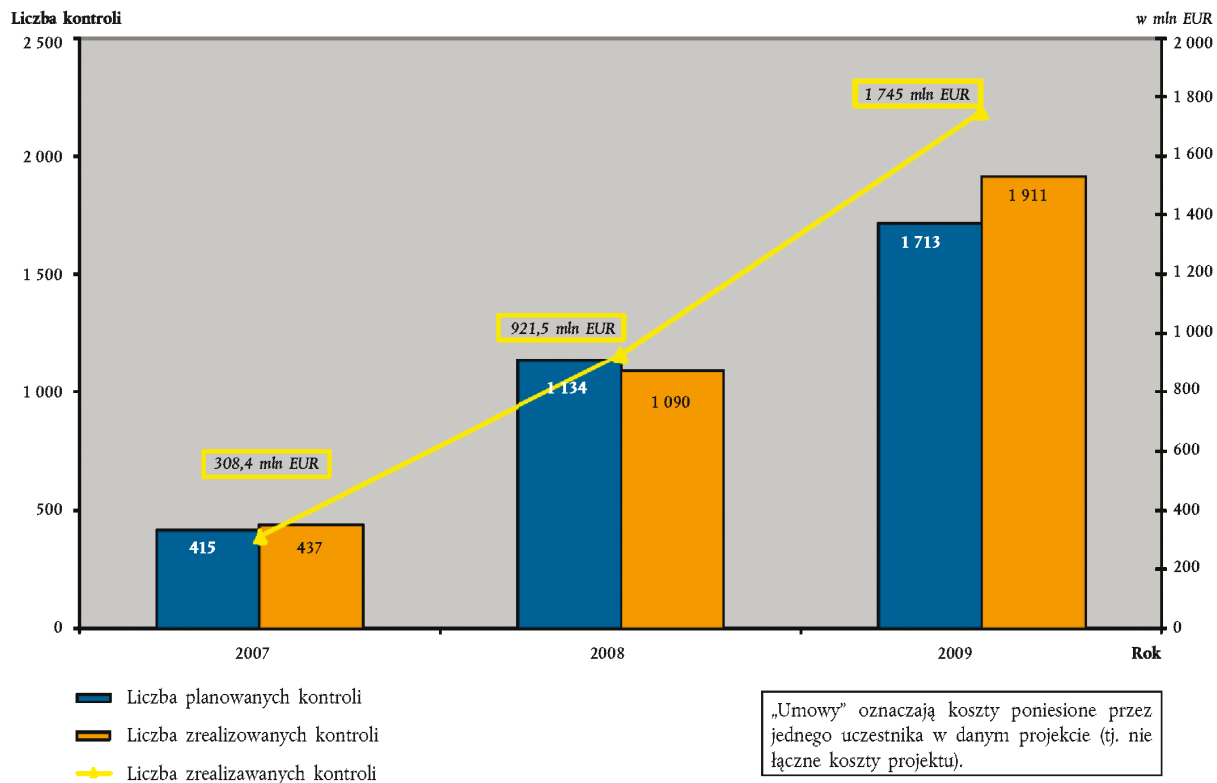
5.38. W 2009 r. dyrekcje generalne Komisji odpowiedzialne za badania naukowe (DG RTD, DG INFSO, DG TREN i DG ENTR) rozpoczęły trzeci rok wdrażania wspólnej strategii kontroli *ex post* w 6. PR, a także uruchomiły pierwsze kontrole w ramach strategii kontroli *ex post* w 7. PR. Strategie te mają na celu ocenę prawidłowości wydatków na badania naukowe oraz zapewnienie podstaw do działań korygujących i odzyskiwania środków.

5.39. W 2009 r. zakres wydatków objętych kontrolami *ex post* stale się zwiększał, a dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe wykonały liczbę kontroli zaplanowaną na ten rok (**wykres 5.1**). Liczba zakończonych kontroli wzrosła z 1 084 na koniec 2008 r. do 1 905 na koniec roku 2009.

5.40. Dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe kontynuowały starania, aby zapewnić spójne podejście i skuteczną koordynację poprzez wspólne grupy robocze i komitety. Wprowadzenie nowych narzędzi IT w 2009 r. ma w zamierzeniu dodatkowo ułatwić skuteczną koordynację. Włączenie do działań kontrolnych Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych oraz Agencji Wykonawczej Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych oraz podział DG ds. Transportu i Energii na dwie dyrekcje generalne ⁽⁷⁾ wymagają wzmocnionych działań koordynujących.

5.40. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę poczynionych postępów. Komisja jest w pełni świadoma wymaganego poziomu koordynacji i podejmuje odpowiednie dalsze działania.

⁽⁷⁾ W lutym 2010 r. DG TREN została podzielona na DG ds. Mobilności i Transportu (DG MOVE) i DG ds. Energii.

Wykres 5.1 – Realizacja przyjętej przez Komisję wspólnej strategii kontroli *ex post* ⁽¹⁾

Źródło: Dane Komisji.

⁽¹⁾ Dane opublikowane wcześniej dla 2007 i 2008 r. zostały skorygowane z uwagi na zmiany w kryteriach sprawozdawczości.

UWAGI TRYBUNAŁU

Systemy odzyskiwania środków i systemy korekt finansowych

5.41. W 2008 r. Trybunał odnotował znaczne opóźnienia w dokonywaniu korekt finansowych wynikających z kontroli *ex post*. Choć Komisja znacznie zwiększyła kwotę niekwalifikowalnych kosztów odzyskanych w 2009 r., pozostałe do odzyskania kwoty zwiększyły się o podobny rząd wartości i wzrosły niemal trzykrotnie – do 31,5 mln euro (wykres 5.2).

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.41. Podjęte zostaną dodatkowe starania w celu terminowego wdrożenia wyników kontroli.

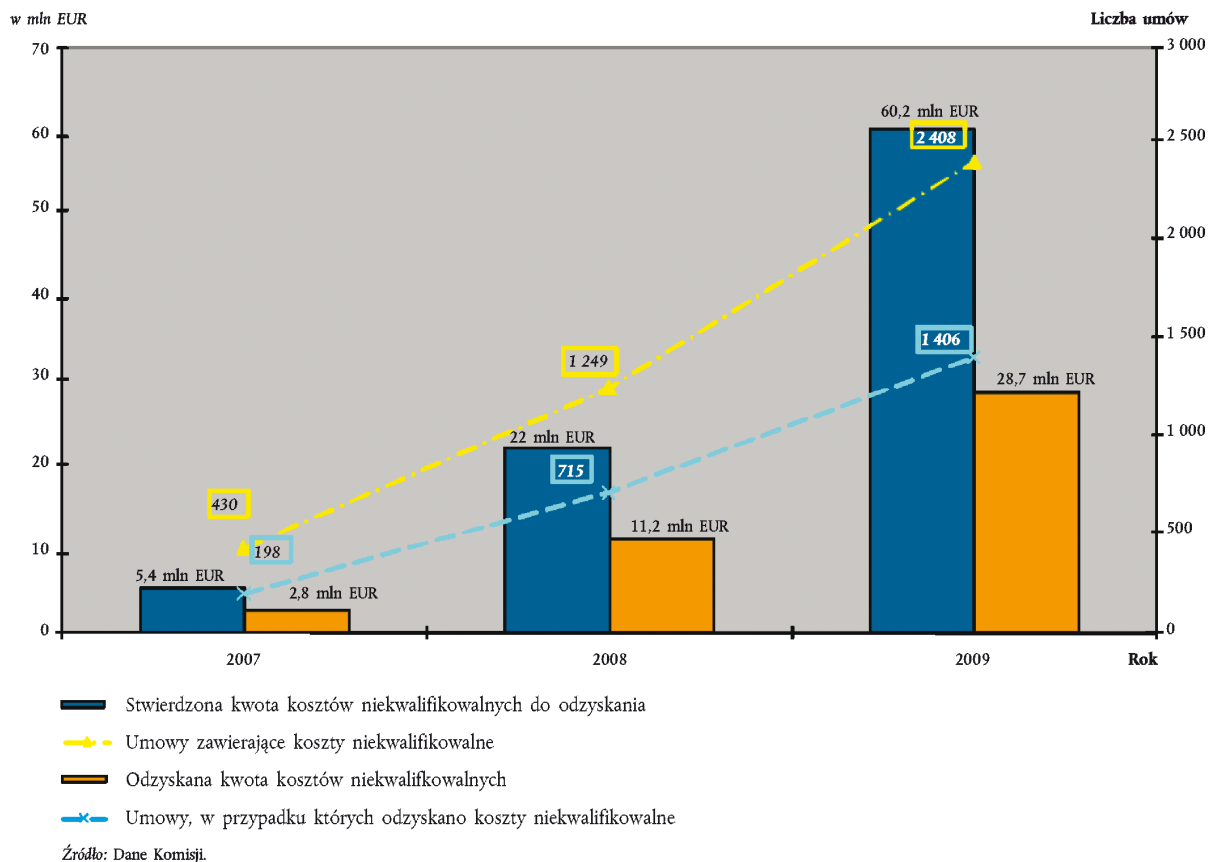
W procesie odzyskiwania środków w ramach realizacji strategii kontrolnej również wprowadzono środki upraszczające ⁽³⁾ w celu ograniczenia obciążenia Komisji i beneficjentów.

W procesie odzyskiwania środków w 2009 r. dokonano znaczących postępów.

Większość korekt finansowych została wdrożona poprzez odliczenie należnej kwoty od kolejnej płatności, co jest najbardziej opłacalną metodą odzyskiwania środków. Ponieważ płatności są zazwyczaj dokonywane raz w roku, prowadzi to do opóźnień w procesie odzyskiwania środków.

Większa liczba kontroli doprowadziła do zwiększenia liczby projektów wymagających korekt i dostosowań.

⁽³⁾ SEC(2009) 1720 z 15.12.2009.

Wykres 5.2 – Korekty finansowe zastosowane w wyniku kontroli ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Dane opublikowane wcześniej dla 2007 i 2008 r. zostały skorygowane z uwagi na zmiany w kryteriach sprawozdawczości.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.42. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2008 r. ⁽⁸⁾ Trybunał zauważył, że Komisja nie nałożyła żadnych sankcji, pomimo iż rozszerzony system sankcji był jednym z głównych działań naprawczych wprowadzonych na początku 6. PR w 2002 r. ⁽⁹⁾ W 2009 r. Komisja podjęła działania naprawcze i wszystkie dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe, z wyjątkiem DG TREN, zastosowały sankcje. Do końca 2009 r. Komisja nałożyła sankcje w 34 przypadkach, na łączną kwotę 514 330 euro.

WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

5.43. Trybunał ocenił roczne sprawozdania z działalności i towarzyszące im oświadczenia dyrektorów generalnych DG RTD, DG INFSO i DG TREN.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.42. Od czasu utworzenia DG MOVE i ENER w połowie lutego 2010 r. stosują one te same kary umowne co inne dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe.

⁽⁸⁾ Pkt 7.39.

⁽⁹⁾ Art. 20 rozporządzenia (WE) nr 2321/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 355 z 30.12.2002, s. 23).

UWAGI TRYBUNAŁU

5.44. Wyniki przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji przedstawiono w **załączniku 5.3**. Trybunał stwierdził, że oświadczenia dyrektorów generalnych i roczne sprawozdania z działalności przedstawiają rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

WNIOSKI I ZALECENIA

5.45. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony 31 grudnia 2009 r. w grupie polityk „Badania naukowe, energia i transport” wystąpił istotny poziom błędu.

5.46. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Badania naukowe, energia i transport” są częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości płatności.

5.47. Wyniki te są zbieżne z wynikami z poprzednich lat. Głównym źródłem błędu w tej grupie polityk pozostaje zwrot zawyżonych kosztów osobowych i pośrednich w projektach badawczych.

5.48. W tym kontekście Trybunał w swoim sprawozdaniu rocznym za 2008 r. ⁽¹⁰⁾ odnotował obniżenie poziomu błędu w tej grupie polityk w ostatnich latach, spowodowane wzmocnieniem systemów kontroli wewnętrznej oraz zmianami zmierzającymi do uproszczenia zasad finansowania projektów badawczych. Trybunał zauważa, że tendencja ta utrzymywała się w 2009 r. Istnieje jednak ryzyko, że pozytywny efekt tych zmian może nie być widoczny w 7. PR, zwłaszcza ze względu na trudności we wdrażaniu certyfikacji *ex ante* metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów (zob. pkt 5.20 i 5.36).

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.44. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę Trybunału dla wszystkich rocznych sprawozdań z działalności objętych niniejszym rozdziałem.

5.45. Komisja podkreśla, że ustalenia Trybunału dotyczące poziomu błędu są zgodne z poprzednim rokiem, a najbardziej prawdopodobny poziom błędu dla obszarów polityki ujętych w tym rozdziale wynosi między 2 % a 5 %.

Wynik ten jest zgodny z własnymi ustaleniami Komisji. W dniu 26 maja br. Komisja przyjęła komunikat ⁽⁴⁾, w którym proponuje dopuszczalny poziom ryzyka błędu w tym przedziale (2 % – 5 %). Poziom błędów DAS wypadający w okolicy środka tego przedziału byłby zdaniem Komisji możliwy do zaakceptowania i uzasadniony. W przypadku przekroczenia tego poziomu podejmowane byłyby dodatkowe działania obniżające poziom błędu poprzez nasilenie kontroli ukierunkowanych na główne przyczyny błędów, przy uwzględnieniu wieloletniego charakteru wydatków. Taki poziom powinien obejmować wszystkie programy ramowe w dziedzinie badań naukowych.

Poziom ten mógłby być weryfikowany w kontekście ważniejszych zmian otoczenia kontrolnego, które miałyby wpływ na poziom błędu DAS, w szczególności działań upraszczających, które zaczną obowiązywać w następnym programie ramowym.

5.48. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną tendencję odnotowaną przez Trybunał. Podkreśla, że zmiany w wymaganiach dotyczących poświadczeń z kontroli zostały wprowadzone w celu uproszczenia i ułatwienia udziału beneficjentów.

Ponadto uznając ograniczoną skuteczność metody certyfikacji *ex ante*, zdaniem Komisji pełna gama obowiązujących kontroli wewnętrznych, w tym strategia kontrolna 7. PR, zapewnią odpowiednie warunki należytego zarządzania finansowego.

⁽¹⁰⁾ Pkt 7.42.

⁽⁴⁾ COM(2010) 261 z 26.5.2010.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.49. Trybunał zachęca Komisję, aby kontynuowała starania mające zapewnić rygorystyczne stosowanie skutecznych systemów kontroli. W kontekście obecnych przepisów prawnych Komisja powinna:

a) dopilnować, by niezależni kontrolerzy, którzy nieprawidłowo poświadczali zestawienia poniesionych wydatków, byli świadomi kryteriów kwalifikowalności dla deklarowanych kosztów;

b) dokonać przeglądu działania systemu certyfikacji metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów;

c) zmniejszyć opóźnienia w odzyskiwaniu nienależnie wypłaconych kwot, nakładając w razie konieczności sankcje.

5.50. Badawcze programy ramowe przekształciły się w złożone mechanizmy finansowania, dla których Komisja ustanowiła rozbudowane systemy zarządzania i kontroli. Chociaż rozliczalność z wykorzystania funduszy UE musi pozostać podstawową zasadą, nie ulega wątpliwości, że istnieje możliwość większego uproszczenia zasad finansowania badań naukowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.49. Podstawowym celem Komisji jest skuteczna realizacja celu polityki badań naukowych, przy jednoczesnym zapewnieniu należytej kontroli związanego z tym wykonania budżetu.

a) Komisja prowadzi politykę aktywnego przekazywania beneficjentom informacji z ustaleń kontroli ex post, aby zapewnić w niezbędnych przypadkach udoskonalenia w pracy kontrolerów wydających poświadczenia z kontroli. W tym celu każdy beneficjent jest zobowiązany w trakcie trwania procedury kontrolnej do informowania kontrolera poświadczającego o istotnych ustaleniach kontrolnych. Komisja zauważa jednak, że główną przyczyną ustaleń Trybunału nie jest w aż tak dużym stopniu konstrukcja lub pojęcie poświadczenia z kontroli, co stosunkowo znaczna złożoność zasad, do której Trybunał odnosi się odpowiednio w pkt 5.16. Ta nieodłączna złożoność wpływa na pracę kontrolerów zewnętrznych upoważnionych przez beneficjentów do wydawania poświadczeń z kontroli. W odniesieniu do 7. PR oczekuje się, że dzięki pewności uzgodnionych procedur poziom błędów wynikających z tego typu niewłaściwej interpretacji zmniejszy się znacząco.

b) Certyfikacja metodyki dotyczy jedynie beneficjentów wielokrotnych dotacji. Kryteria kwalifikowalności dotyczące certyfikacji metodyki zostały poddane przeglądowi w listopadzie 2008 r. i opublikowane w przewodniku po zagadnieniach finansowych dotyczących 7. PR.

Komisja podjęła ostatnio działania w celu zwiększenia atrakcyjności certyfikacji ex ante metod obliczania kosztów przez beneficjentów. Komisja wyraziła swoją opinię na ten temat w komunikacie w sprawie uproszczeń z dnia 24 kwietnia 2010 r., a także w swoim wniosku w sprawie przeprowadzanego co trzy lata przeglądu rozporządzenia finansowego i jego przepisów wykonawczych, przyjętym w dniu 28 maja 2010 r. Prawdziwe uproszczenie mogłoby nastąpić dzięki dopuszczeniu metod stosowanych w ramach zwykłych metod rachunkowych, o ile są one oparte na rzeczywistych kosztach osobowych zarejestrowanych w księgach rachunkowych.

c) Komisja będzie kontynuować starania w kierunku poprawy terminowości wdrażania wyników kontroli i nadal będzie kierować się swoimi wytycznymi w sprawie stosowania kar umownych. Ponadto komunikat w sprawie uproszczenia procesu odzyskiwania środków przyjęty w dniu 15 grudnia 2009 r. przewiduje środki poprawiające przebieg procesu odzyskiwania środków.

5.50. Komisja w pełni zgadza się i odsyła do wytycznych opracowanych w niedawnym komunikacie o uproszczeniach w realizacji programów ramowych w zakresie badań naukowych i w komunikacie „Więcej czy mniej kontroli? Znaleźnienie właściwej równowagi między administracyjnymi kosztami kontroli a ryzykiem błędów”.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.51. Dlatego też Trybunał z zadowoleniem przyjmuje komunikat wydany ostatnio przez Komisję ⁽¹⁾, przedstawiający dalsze możliwości uproszczenia zasad i procedur finansowania badań naukowych, zarówno w 7. PR, jak i w przyszłych programach ramowych. Komunikat Komisji powinien stanowić podstawę do dyskusji z wszystkimi zainteresowanymi stronami, prowadzącej do kompleksowego przeglądu systemów zarządzania i kontroli w zakresie finansowania przez UE badań naukowych.

5.52. Uproszczenie oraz objaśnienie zasad i procedur może nie tylko zmniejszyć zakres błędów i zwiększyć pewność co do prawidłowości wydatków, ale także ułatwić udział badaczy w programach ramowych oraz osiągnięcie celów polityki UE w zakresie badań naukowych.

5.53. W **załączniku 5.4** przedstawiono podsumowanie działań podjętych w związku z poprzednimi uwagami.

WSPÓLNE PRZEDSIĘBIORSTWA UE

5.54. Kontrole wspólnych przedsiębiorstw UE są przedmiotem specjalnych sprawozdań rocznych, które są publikowane oddzielnie.

5.55. Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń na temat wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw w odniesieniu do wspólnych przedsiębiorstw w grupie polityk „Badania naukowe, energia i transport” za 2009 r. (zob. pkt 5.10 i 5.13).

5.56. Chociaż opinie dotyczące wspólnych przedsiębiorstw były opiniami bez zastrzeżeń, Trybunał podkreśla konieczność ustanowienia przez wspólne przedsiębiorstwa solidnych i kompleksowych systemów kontroli wewnętrznej.

5.57. Trybunał wydał również opinie w sprawie regulaminu finansowego Europejskiego Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej oraz Wspólnego Przedsiębiorstwa SESAR ⁽¹²⁾. Trybunał sformułował kilka uwag, mając na uwadze wzmocnienie przepisów finansowych wspólnych przedsiębiorstw i zapewnienie spójności z ogólnym rozporządzeniem finansowym UE oraz ramowym rozporządzeniem finansowym dla organów UE. Trybunał wskazał również, że przepisy finansowe przyjęte przez wspólne przedsiębiorstwa nie obejmują odpowiedniego zapisu dotyczącego uprawnień Służby Audytu Wewnętrznej Komisji do kontrolowania wspólnych przedsiębiorstw.

⁽¹⁾ COM(2010) 187.

⁽¹²⁾ Opinia nr 4/2008 w sprawie regulaminu finansowego Europejskiego Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej i opinia nr 2/2010 w sprawie przepisów finansowych Wspólnego Przedsiębiorstwa SESAR.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.51. Pełne skutki tych działań upraszczających będą odczuwalne głównie w następnym programie ramowym. Dopóki wnioski te nie zostaną wdrożone, Komisja zmuszona jest zająć się problemami powstałymi na skutek złożonych zasad kwalifikowalności dotyczących beneficjentów dotacji. W dniu 26 maja 2010 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym zaproponowała, by dla tego obszaru polityki przyjąć dopuszczalne ryzyko błędów pomiędzy 2 % a 5 % ⁽⁵⁾. Dopuszczalny poziom ryzyka błędów ustalany jest w oparciu o opłacalność kontroli oraz uzasadniony pod kątem kosztów dopuszczalny poziom błędów resztowych.

5.56. Komisja monitoruje wdrażanie planów działania opracowanych przez wspólne przedsiębiorstwa, aby doprowadzić do pełnego wprowadzenia ich systemów kontroli wewnętrznej.

5.57. Komisja podziela opinię Trybunału, że Służby Audytu Wewnętrznej Komisji powinny mieć takie same uprawnienia wobec organów powołanych przez UE posiadających osobowość prawną i otrzymujących wkłady z budżetu na mocy art. 185 ust. 3 ogólnego rozporządzenia finansowego, jakie ma wobec poszczególnych działów Komisji.

⁽⁵⁾ COM(2010) 261.

ZAŁĄCZNIK 5.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH, ENERGII I TRANSPORTU

	2009					2008	2007
	6. PR	7. PR	TEN	Inne	Ogółem		
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY							
Łączna liczba transakcji (z czego):	35	71	16	28	150	150	180
Zaliczki	0	58	9	19	86	82	59
Płatności okresowe/ końcowe	35	13	7	9	64	68	121
WYNIKI BADANIA							
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>							
Transakcje, w których nie wystąpiły błędy	49 % {17}	85 % {60}	81 % {13}	86 % {24}	76 % {114}	78 %	52 %
Transakcje, w których wystąpiły błędy	51 % {18}	15 % {11}	19 % {3}	14 % {4}	24 % {36}	22 %	48 %
ANALIZA TRANSAKcji, W KTÓRYCH WYSTĄPIŁY BŁĘDY							
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>							
Analiza według rodzaju wydatków							
Zaliczki	0 % {0}	36 % {4}	0 % {0}	50 % {2}	17 % {6}	3 %	9 %
Płatności okresowe/ końcowe/inne	100 % {18}	64 % {7}	100 % {3}	50 % {2}	83 % {30}	97 %	91 %
Analiza według rodzaju błędu							
Błędy niekwantyfikowalne	22 % {4}	27 % {3}	33 % {1}	25 % {1}	25 % {9}	27 %	29 %
Błędy kwantyfikowalne	78 % {14}	73 % {8}	67 % {2}	75 % {3}	75 % {27}	73 %	71 %
w tym:							
Błędy kwalifikowalności	21 % {3}	63 % {5}	0 % {0}	0 % {0}	30 % {8}	58 %	77 %
Błędy wystąpienia	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 %	3 %
Błędy dokładności	79 % {11}	37 % {3}	100 % {2}	100 % {3}	70 % {19}	42 %	20 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH							
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu:							
< 2 %							
2 % do 5 %	X					X	X
> 5 %							

ZAŁĄCZNIK 5.2

WYNIKI BADANIA TRANSAKCYJ W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH, ENERGII I TRANSPORTU

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System	Kontrole dokumentacji przed dokonaniem płatności	Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków	Kontrole finansowe <i>ex post</i>	Realizacja korekt finansowych	Ocena ogólna
Ramowe programy badań naukowych					

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ocena ogólna	2009	2008	2007

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
nd.	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

ZAŁĄCZNIK 5.3

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH, ENERGII I TRANSPORTU

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności
RTD	Z zastrzeżeniem	Poziom błędów resztowych w zakresie dokładności zestawień poniesionych wydatków w szóstym programie ramowym badań naukowych (6. PR)	Zastrzeżenie jest oparte na poziomie błędów resztowych w zestawieniach poniesionych wydatków w 6. PR, ocenionym przez DG RTD jako przekraczający 2 %. Zastrzeżenie to jest zbieżne z ustaleniami Trybunału, że systemy nadzoru i kontroli w zakresie płatności na badania naukowe są częściowo skuteczne oraz że w wydatkach występuje istotny poziom błędu. Jeżeli chodzi o zestawienia poniesionych wydatków w 7. PR, kwota objęta ryzykiem błędu została oceniona w 2009 r. jako nieistotna, a zatem nie sformułowano zastrzeżenia. Jednakże DG RTD w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności zwraca uwagę na prawdopodobieństwo wystąpienia istotnego błędu w zestawieniach poniesionych wydatków w 7. PR z 2010 r.	A
INFSO	Z zastrzeżeniem	Poziom błędów resztowych w zakresie dokładności zestawień poniesionych wydatków w szóstym programie ramowym badań naukowych (6. PR)	Zastrzeżenie jest oparte na poziomie błędów resztowych w zestawieniach poniesionych wydatków w 6. PR, ocenionym przez DG INFSO jako przekraczający 2 %. Zastrzeżenie to jest zbieżne z ustaleniami Trybunału, że systemy nadzoru i kontroli w zakresie płatności na badania naukowe są częściowo skuteczne oraz że w wydatkach występuje istotny poziom błędu. Jeżeli chodzi o zestawienia poniesionych wydatków w 7. PR, kwota objęta ryzykiem błędu została oceniona przez DG INFSO w 2009 r. jako nieistotna, a zatem nie sformułowano zastrzeżenia. Jednakże Trybunał odnotowuje potencjalny poziom błędu w zestawieniach poniesionych wydatków w 7. PR z 2010 r.	A
TREN	Z zastrzeżeniem	Poziom błędów resztowych w zakresie dokładności zestawień poniesionych wydatków w szóstym programie ramowym badań naukowych (6. PR)	Zastrzeżenie jest oparte na poziomie błędów resztowych w zestawieniach poniesionych wydatków w 6. PR, ocenionym przez DG TREN jako przekraczający 2 %. Zastrzeżenie to jest zbieżne z ustaleniami Trybunału, że systemy nadzoru i kontroli w zakresie płatności na badania naukowe są częściowo skuteczne oraz że w wydatkach występuje istotny poziom błędu. Jeżeli chodzi o zestawienia poniesionych wydatków w 7. PR, kwota objęta ryzykiem błędu została oceniona przez DG TREN w 2009 r. jako nieistotna, a zatem nie sformułowano zastrzeżenia. Jednakże Trybunał odnotowuje potencjalny poziom błędu w zestawieniach poniesionych wydatków w 7. PR z 2010 r.	A

(*) W swoim oświadczeniu dyrektor generalny stwierdza, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczną gwarancję prawidłowości transakcji.

A: oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości

B: oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości

C: oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności nie zawierają rzetelnej oceny zarządzania finansami w zakresie prawidłowości

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI W OBSZARZE BADAŃ NAUKOWYCH, ENERGII I TRANSPORTU

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
1. Poświadczenia wiarygodności za 2007 i 2008 r.: istotny poziom błędów w płatnościach			
<p>W 2007 r. i 2008 r. Trybunał wykrył wymierne błędy w 83 skontrolowanych transakcjach. Główne rodzaje błędów to: zawyżanie kwalifikowalnych kosztów osobowych i pośrednich; deklarowanie innych niekwalifikowalnych kosztów; brak stosownej dokumentacji na poparcie zadeklarowanych we wnioskach kosztów; stosowanie zapisów budżetowych, a nie kosztów rzeczywistych; deklarowanie kosztów, których nie można przypisać do projektu.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 7.14-7.15; sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 7.11-7.15).</p>	<p>W 12 przypadkach Komisja stwierdziła, że żadne szczególne działania naprawcze nie są konieczne, aby zaradzić błędom wykrytym przez Trybunał.</p> <p>W 56 przypadkach Komisja dokonała korekt finansowych.</p> <p>W 14 przypadkach Komisja rozpoczęła działania naprawcze, które nie są jeszcze zakończone.</p> <p>W jednym przypadku jeszcze nie rozpoczęto działań naprawczych.</p>	<p>Chociaż w pięciu przypadkach odnotowano znaczne opóźnienia we wdrażaniu działań naprawczych, Komisja ogólnie podjęła w terminie odpowiednie działania w celu uwzględnienia uwag Trybunału.</p>	
2. Opóźnienia w płatnościach dokonywanych przez Komisję			
<p>Komisja bezzasadnie opóźniała płatności na rzecz beneficjentów, chociaż w 2008 r. Trybunał zauważył, że Komisja dokonała znacznych postępów, jeżeli chodzi o zmniejszenie opóźnień w płatnościach.</p> <p>W 2007 r. Trybunał stwierdził opóźnienia w płatnościach w 30 na 180 skontrolowanych przypadków (17 %).</p> <p>W 2008 r. Trybunał wykrył mniej opóźnień w płatnościach: wystąpiły one w 12 na 150 skontrolowanych płatności (8 %).</p> <p>W 2009 r. Trybunał stwierdził opóźnienia w płatnościach w 10 na 150 przypadków (7 %).</p> <p>Sprawozdanie roczne za 2007 r., załącznik 7.2; sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 7.16).</p>	<p>Komisja poprawiła monitorowanie opóźnień, przystosowała swoje narzędzia IT i usprawniła procedury. Zarządzanie administracyjne płatnościami jest coraz częściej przekazywane agencjom wykonawczym zajmującym się badaniami naukowymi.</p>	<p>Dobre wyniki Komisji odnotowane w 2008 r. zostały utrzymane. Istotna poprawa nastąpiła w zakresie płatności dla ekspertów, jednak konieczne są dalsze starania, aby zmniejszyć opóźnienia wypłat dotacji naukowych, w których opóźnienia w 2009 r. objęły 30 % płatności.</p>	<p><i>Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał odnotował dotychczasowe postępy. Komisja z zaangażowaniem dokłada dalszych starań, aby w jeszcze większym stopniu poprawić swoje funkcjonowanie.</i></p>

ROZDZIAŁ 6

Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	6.1–6.17
Charakterystyka grupy polityk	6.2–6.16
EuropeAid	6.3–6.7
DG RELEX	6.8–6.11
DG ELARG	6.12–6.14
DG ECHO	6.15–6.16
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.17
Prawidłowość transakcji	6.18–6.21
Skuteczność systemów	6.22–6.46
EuropeAid	6.23
DG RELEX	6.24–6.30
DG ELARG	6.31–6.40
DG ECHO	6.41–6.46
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	6.47–6.50
Wnioski i zalecenia	6.51–6.55
Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 3/2006 dotyczącym pomocy humanitarnej na rzecz obszarów dotkniętych tsunami	6.56–6.67
Wstęp	6.56–6.58
Działania podjęte w związku z zaleceniami	6.59–6.66
Wnioski	6.67
Działania podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 6/2006 dotyczącym środowiskowych aspektów prowadzonej przez Komisję współpracy na rzecz rozwoju	6.68–6.88
Wstęp	6.68–6.70
Działania podjęte w związku z zaleceniami	6.71–6.86
Wnioski	6.87–6.88

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono szczegółową ocenę Trybunału dotyczącą grupy polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie”, która obejmuje następujące obszary: 19 – „Działania zewnętrzne”; 21 – „Rozwój i stosunki z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (państwami AKP)”⁽¹⁾; 22 – „Rozszerzenie” i 23 – „Pomoc humanitarna”. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2009 r. przedstawiono w **tabeli 6.1**.

Tabela 6.1 – Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie – najważniejsze informacje

(w mln euro)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za 2009 r.	Tryb zarządzania
19	Stosunki zewnętrzne	Wydatki administracyjne	415	Bezpośrednie scentralizowane
		Stosunki wielostronne, współpraca z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu oraz sprawy ogólne związane ze stosunkami zewnętrznymi	60	Bezpośrednie scentralizowane
		Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	316	Pośrednie scentralizowane ⁽¹⁾ /wspólne
		Europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka (EIDHR)	123	Bezpośrednie scentralizowane
		Stosunki i współpraca z uprzemysłowionymi państwami trzecimi	16	Bezpośrednie scentralizowane
		Reagowanie w sytuacjach kryzysowych i globalne zagrożenia dla bezpieczeństwa	215	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejska polityka sąsiedztwa oraz stosunki z Rosją	1 469	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane
		Stosunki z Ameryką Łacińską	308	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane
		Stosunki z Azją, Azją Środkową i krajami Bliskiego Wschodu	727	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane/wspólne
		Strategia i koordynacja polityki	24	Bezpośrednie scentralizowane
		3 673		
21	Rozwój i stosunki z państwami AKP	Wydatki administracyjne	349	Bezpośrednie scentralizowane
		Bezpieczeństwo żywnościowe	673	Bezpośrednie scentralizowane
		Podmioty niepubliczne – rozwój	181	Bezpośrednie scentralizowane
		Środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym energią	81	Bezpośrednie scentralizowane
		Rozwój społeczny	113	Bezpośrednie scentralizowane/wspólne
		Współpraca geograficzna z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)	256	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane/wspólne
		Współpraca w zakresie rozwoju i programy doraźne	30	Bezpośrednie scentralizowane
		Strategia i koordynacja polityki	15	Bezpośrednie scentralizowane
		1 698		

⁽¹⁾ Pomoc udzielana za pośrednictwem Europejskich Funduszy Rozwoju jest przedstawiana osobno, gdyż nie jest finansowana z budżetu ogólnego.

(w mln euro)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za 2009 r.	Tryb zarządzania
22	Rozszerzenie	Wydatki administracyjne	91	Bezpośrednie scentralizowane
		Proces i strategia rozszerzenia	1 165	Bezpośrednie/pośrednie scentralizowane/ zdecentralizowane
		Poakcesyjne wsparcie finansowe	43	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane
		Strategia informacyjna i komunikacyjna	9	Bezpośrednie scentralizowane
			1 308	
23	Pomoc humanitarna	Wydatki administracyjne	28	Bezpośrednie scentralizowane
		Pomoc humanitarna	772	Bezpośrednie scentralizowane/wspólne
			800	
		Wydatki administracyjne ogółem ⁽²⁾	883	
		Wydatki operacyjne ogółem (w tym):	6 596	
		– zaliczki	4 079	
		– płatności okresowe/końcowe	2 517	
		Płatności za rok ogółem	7 479	
		Zobowiązania za rok ogółem	8 463	

(¹) Zgodnie z art. 53 rozporządzenia finansowego bezpośrednie zarządzanie scentralizowane ma zastosowanie wtedy, gdy zadania wykonawcze realizowane są bezpośrednio przez działy Komisji. Pośrednie zarządzanie scentralizowane ma natomiast zastosowanie w wypadku, gdy Komisja deleguje zadania związane z wykonaniem budżetu zgodnie z art. 54–57 rozporządzenia finansowego.

(²) Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.

Źródło: Sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka grupy polityk

6.2. Wydatki na działania zewnętrzne i rozwój są realizowane przez Biuro Współpracy EuropeAid (EuropeAid), a także przez Dyрекcję Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX). Wydatki na rozszerzenie natomiast są realizowane przez Dyрекcję Generalną ds. Rozszerzenia (DG ELARG), zaś na pomoc humanitarną, w tym pomoc żywnościową, przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO).

EuropeAid

6.3. Wydatki realizowane przez EuropeAid przeznaczane są na:

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

UWAGI TRYBUNAŁU

6.4. Większość wydatków podlega bezpośredniemu zarządzaniu scentralizowanemu przez centralę Komisji lub przez delegatury UE ⁽²⁾ w zainteresowanych państwach trzecich. W przypadku pomocy dostarczanej za pośrednictwem organizacji międzynarodowych stosuje się zarządzanie wspólne.

6.5. Większość płatności to zaliczki albo płatności okresowe, natomiast płatności końcowe stanowiły nie więcej niż 20 % wydatków w badanym roku.

6.6. Płatności końcowe są na ogół obciążone większym ryzykiem nieprawidłowości niż płatności zaliczkowe i okresowe. Te ostatnie muszą zazwyczaj spełniać niewielką liczbę warunków, podczas gdy płatności końcowe zwykle zależą od zgłoszenia i zatwierdzenia wszystkich wydatków faktycznie poniesionych w związku z całym projektem.

6.7. Projekty rozwojowe są rozproszone, gdyż realizowane są w przeszło 150 krajach, a organizacje wdrażające są bardzo różnicowane, zarówno pod względem wielkości, jak i doświadczenia. Aby zakwalifikować się do uzyskania wsparcia UE, projekty muszą spełniać złożone zasady, w tym dotyczące procedur przetargowych i udzielania zamówień publicznych.

DG RELEX

6.8. Wydatki, którymi zarządza DG RELEX, są związane głównie z działaniami realizowanymi w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), instrumentu na rzecz stabilności oraz instrumentu na rzecz współpracy z państwami uprzemysłowionymi. Główne cele tych działań to: utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom, wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego oraz wspieranie interesów UE w stosunkach z głównymi uprzemysłowionymi i zamożnymi partnerami w zakresie polityki zagranicznej, integracji gospodarczej i kwestii globalnych.

6.9. Stosowane są następujące tryby zarządzania:

- a) pośrednie zarządzanie scentralizowane lub zarządzanie wspólne z organizacjami międzynarodowymi w przypadku wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- b) bezpośrednie zarządzanie scentralizowane w przypadku stosunków i współpracy z uprzemysłowionymi krajami trzecimi (instrument na rzecz współpracy z państwami uprzemysłowionymi); oraz
- c) bezpośrednie zarządzanie scentralizowane i zarządzanie wspólne w przypadku reagowania na sytuacje kryzysowe i globalne zagrożenia dla bezpieczeństwa (instrument na rzecz stabilności). Projekty są realizowane albo przez służby w centrali, albo za pośrednictwem delegatur.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.8. *Większość działań realizowanych w ramach instrumentu na rzecz stabilności polega na reagowaniu na sytuacje kryzysu lub powstawania kryzysu, jak również na budowaniu potencjału przed kryzysem i po nim.*

⁽²⁾ Po wejściu w życie Traktatu UE zmienionego traktatem lizbońskim delegatury Komisji stały się delegaturami Unii Europejskiej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.10. W przypadku wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wydatki wiążą się głównie z realizacją europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony poprzez misje cywilne prowadzone w różnych krajach i terytoriach, zazwyczaj charakteryzujących się wysokim ryzykiem politycznym i niestabilnością. Podobne ryzyko występuje w przypadku instrumentu na rzecz stabilności.

6.11. Podobnie jak w przypadku EuropeAid większość wydatków, którymi zarządza DG RELEX, jest realizowana w formie zaliczek lub płatności okresowych. Te ostatnie zależą zwykle od przedstawienia dowodów, że osiągnięto pewien poziom realizacji projektu, co można wykazać na podstawie poniesionych wydatków, natomiast płatności końcowe są uzależnione od zgłoszenia i zatwierdzenia wszystkich faktycznie poniesionych wydatków w ramach całego projektu.

DG ELARG

6.12. DG ELARG zarządza wydatkami związanymi ze strategią i procesem rozszerzenia głównie w ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej (IPA), programu Phare łącznie z pomocą poakcesyjną, CARDS⁽³⁾ oraz przedakcesyjnej pomocy finansowej dla Turcji.

6.13. Znaczna część wydatków jest realizowana w formie płatności przekazywanych bezpośrednio władzom krajowym. Z zasady pierwszy transfer środków następuje po podpisaniu odpowiedniego programu krajowego. Zwolnienie kolejnych transzy jest uzależnione od zatwierdzenia deklaracji, w której zaświadcza się, że na pewien odsetek środków przekazanych w poprzedniej transzy zaciągnięto już zobowiązania i że poniesione wydatki kwalifikują się do finansowania UE.

6.14. Płatności dokonywane są zasadniczo w trybie bezpośredniego zarządzania scentralizowanego albo zdecentralizowanego. W przypadku zarządzania zdecentralizowanego kontrole *ex ante* w zakresie decyzji w sprawie udzielenia zamówienia przeprowadza delegatura Komisji, a w szczególnych wypadkach odstępnie się od wykonywania tych kontroli.

DG ECHO

6.15. DG ECHO odpowiada za realizację wydatków związanych z pomocą humanitarną na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/96⁽⁴⁾; zarządzanie odbywa się na poziomie centralnym. Blisko połowa środków, na które zaciągnięto zobowiązania, jest kierowana do organizacji pozarządowych (bezpośrednie zarządzanie scentralizowane), a druga ich połowa do ONZ lub innych organizacji międzynarodowych (zarządzanie wspólne).

⁽³⁾ Phare był głównym instrumentem strategii przedakcesyjnej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. CARDS jest programem Pomocy Wspólnotowej na rzecz Odbudowy, Rozwoju i Stabilizacji Bałkanów.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 163 z 2.7.1996, s. 1.

6.10. W przypadkach, w których niestabilne otoczenie polityczne zwiększa poziom ryzyka, oprócz obowiązkowych kontroli zewnętrznych organizowanych przez beneficjentów w celu spełnienia wymogów wynikających z zawartych umów, wprowadza się środki ograniczające ryzyko, takie jak wizyty kontrolne *ex post* przeprowadzane przez centralę albo delegatury.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.16. Płatności zaliczkowe i okresowe stanowią istotny odsetek całkowitych wydatków. Ze względu na swój charakter są obciążone niższym ryzykiem nieprawidłowości niż płatności końcowe, gdyż muszą one zazwyczaj spełniać niewielką liczbę warunków. Płatności końcowe natomiast zależą od zgłoszenia i zatwierdzenia wszystkich wydatków rzeczywiście poniesionych w ramach całego projektu.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6.17. Ogólne podejście kontrolne i metodyka Trybunału są opisane w *części 2 załącznika 1.1*. W odniesieniu do kontroli w zakresie pomocy zewnętrznej, rozwoju i rozszerzenia, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- a) zbadano próbę 180 płatności, zawierającą 83 zaliczki, 48 płatności okresowych i 49 płatności końcowych;
- b) przeprowadzono ocenę skuteczności stosowanych przez Komisję systemów nadzoru i kontroli w centrali, jak również w delegaturach; ocena ta obejmowała:
 - (i) kontrole *ex ante*;
 - (ii) monitorowanie i nadzór;
 - (iii) kontrole zewnętrzne ⁽⁵⁾;
 - (iv) audyt wewnętrzny.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

6.18. Spośród transakcji zawierających błędy w 26 % (sześć z 23) występują błędy kwantyfikowalne, a w pozostałych 74 % – błędy niekwantyfikowane (17 z 23). Poziom błędu oszacowany przez Trybunał w skontrolowanej dziedzinie wynosi prawdopodobnie między 2 % a 5 % (*załącznik 6.1*).

6.19. Najistotniejsze wykryte błędy to:

- a) kwantyfikowalne błędy kwalifikowalności (niespełnienie zasadniczych warunków, deklarowanie wydatków poniesionych poza okresem kwalifikowalności, deklarowanie niekwantyfikowalnych wydatków w zestawieniach poniesionych wydatków projektowych, a także nieprawidłowości w prowadzonych przez organizacje wdrażające procedurach przetargowych i procedurach udzielania zamówień);
- b) błędy niekwantyfikowalne (np. nieprawidłowości w procedurach przetargowych, niespełnianie kryteriów udzielenia zamówienia, określonych w stosownych decyzjach w sprawie finansowania, brak odpowiedniej ścieżki audytu).

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.17.

- a) Komisja zauważa, że w próbie dotyczącej 2009 r. uwzględniono znacznie więcej płatności końcowych niż w latach poprzednich.

6.18. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wzrost „częstotliwości” transakcji, które Trybunał uznaje za całkowicie „prawidłowe” (87 %), w porównaniu z danymi z lat 2008 i 2007.

⁽⁵⁾ W przypadku DG RELEX – kontrole *ex post*.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.20. Ogólnie rzecz biorąc, większość zidentyfikowanych błędów to błędy niekwantyfikowane, wykryte na poziomie delegatur UE.

6.21. Niektóre wykryte błędy wystąpiły w płatnościach okresowych i dlatego zostaną poddane kolejnym kontrolom w procesie kontroli wewnętrznej. Jednakże w niektórych płatnościach końcowych Trybunał znalazł błędy, które nie zostały wykryte podczas kontroli prowadzonych przez Komisję.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

6.22. Wyniki badania systemów przedstawiono w załączniku 6.2. Ogólna ocena systemów kontroli i nadzoru wykazała, że są one częściowo skuteczne.

EuropeAid

6.23. Jak podano w rocznym sprawozdaniu Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (sprawozdanie dotyczące EFR), ocena systemów nadzoru i kontroli EuropeAid wykazała, że są one częściowo skuteczne.

DG RELEX

6.24. Systemy nadzoru i kontroli DG RELEX oceniono zasadniczo jako częściowo skuteczne.

6.25. Ocena systemów nadzoru i kontroli DG RELEX obejmowała działania podjęte w następstwie ocen systemów przeprowadzonych w poprzednich latach oraz badanie wyników prac w zakresie kontroli wewnętrznej.

Kontrola ex ante

6.26. Mechanizmy kontroli ex ante w DG RELEX zostały wzmocnione w 2009 r. dzięki wprowadzeniu nowych procedur i list kontrolnych, ale skuteczność tych zmian będzie można ocenić dopiero w przyszłych latach. Trybunał odnotowuje jednak, że niektóre wcześniej wykryte uchybienia nie zostały jeszcze naprawione (np. brak oceny ex ante dotyczącej misji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wymaganej na mocy art. 56 rozporządzenia finansowego).

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.20. Delegatury UE są odpowiedzialne za znaczną większość płatności ze środków Komisji przeznaczonych na pomoc zewnętrzną. W przypadku EuropeAid w 2009 r. delegatury zarządzały 79 % bieżących środków z budżetu UE (zobowiązania pozostałe do spłaty).

6.21. Komisja jest zdania, że działania wykrywcze i naprawcze podejmowane przed dokonaniem płatności (np. składanie sprawozdań, kontrole zewnętrzne, weryfikacje wydatków i kontrole transakcji przeprowadzane przez służby Komisji) są skuteczne. Ponadto wszelkie potencjalne nieprawidłowości można skorygować ex post poprzez przeprowadzenie kontroli ex post oraz odzyskanie odpowiednich kwot. Nie można jednak realistycznie oczekiwać, że kontrole spowodują zmniejszenie ryzyka wystąpienia błędu finansowego do zera.

6.22. Komisja jest zdania, że wieloletnie systemy nadzoru i kontroli w odniesieniu do grupy polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” są skuteczne i z roku na rok ulegają znaczącej poprawie, co wynika ze wzrostu udziału całkowicie prawidłowych płatności stwierdzonego przez Trybunał na podstawie próby.

6.23. Komisja z zadowoleniem przyjmuje uwagi Trybunału, że „EuropeAid stworzyło kompleksową strategię kontroli” oraz że „w 2009 r. EuropeAid wprowadziło kolejne znaczne usprawnienia do struktury i funkcjonowania swoich systemów nadzoru i kontroli” (zob. pkt 54 rocznego sprawozdania o EFR za 2009 r.).

6.24. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt dostrzeżenia przez Trybunał niedawno wprowadzonych usprawnień.

6.26. W nowym wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia finansowego potwierdzono, że oceny spełnienia wymogów art. 56 można przeprowadzać jedynie stopniowo ze względu na szczególny charakter tych misji, które organizuje się ad hoc i ex nihilo.

Listy kontrolne dotyczące zamówień publicznych WPZiB zostały opracowane i są już stosowane.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Monitorowanie i nadzór

6.27. Trybunał stwierdził utrzymujące się uchybienia związane z komponentem monitorowania i nadzoru w systemie kontroli wewnętrznej, mimo że dostrzeżono poprawę, jeśli chodzi o zamykanie starych projektów w sytuacjach, gdy działania zostały już sfinalizowane (mechanizm szybkiego reagowania). Do końca roku nie zamknięto 16 spraw w ramach mechanizmu szybkiego reagowania, a w przypadku 20 projektów związanych z WPZiB, których termin realizacji już upłynął (dla większości z nich termin ten przypadał w 2008 r.), nie otrzymano sprawozdania końcowego.

Kontrole ex post

6.28. Jeśli chodzi o kontrole *ex post*, Dyrektor Generalny zawarł w swoim oświadczeniu istotne zastrzeżenie dotyczące ich skuteczności w odniesieniu do budżetów operacyjnych wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz instrumentu stabilności na podstawie uchybień wskazanych przez Trybunał w 2008 r. oraz przez audyt wewnętrzny (zob. też pkt 6.49).

6.29. Mimo to Trybunał potwierdza, że w porównaniu z 2008 r. do systemu kontroli *ex post* wprowadzono ulepszenia. Opracowano i wdrożono strategię kontroli *ex post* oraz przeprowadzono większą liczbę tego rodzaju kontroli. Skuteczność tych zmian będzie można ocenić dopiero w przyszłych latach.

Audyt wewnętrzny

6.30. Funkcję audytu wewnętrznego oceniono jako ogólnie skuteczną. W 2009 r. jednostka audytu wewnętrznego w pełni wykorzystwała swoje możliwości i prowadziła kontrole dotyczące istotnych i przydatnych zagadnień.

DG ELARG**Kontrole ex ante**

6.31. Mechanizmy kontroli *ex ante* oceniono jako częściowo skuteczne. Kontrole *ex ante* prowadzone przez delegatury UE nie zapobiegły wystąpieniu istotnego poziomu błędów wykrytego przez Trybunał w procedurach przetargowych, którymi zarządzały agencje płatnicze (zob. pkt 6.19 lit. a)); kontrole *ex ante* nie umożliwiły również wykrycia ani skorygowania tych błędów.

6.32. Trybunał wykrył szereg uchybień w zakresie tworzenia i obsługi zdecentralizowanego systemu wdrażania (DIS) dla Chorwacji i Turcji. Do uchybień tych należą:

6.27. Komisja faktycznie podjęła kroki związane z zamykaniem starych spraw (dotyczących zarówno mechanizmu szybkiego reagowania, jak i WPZiB) już w 2009 r. Starania te będą kontynuowane w 2010 r.

6.28. Dyrektor Generalny DG ds. Stosunków Zewnętrznych opracował plan działania obejmujący działania następcze w związku z zastrzeżeniem zamieszczonym w sprawozdaniu z działalności za rok 2009 i mający na celu poprawę jakości wiarygodności w 2010 r.

6.29. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt dostrzeżenia przez Trybunał wprowadzonych ulepszeń, które kontynuowano w 2010 r. Środki podjęte w tym roku obejmują wprowadzenie ulepszonych metod kontroli na miejscu, organizowanie szkoleń oraz ulepszanie wytycznych dotyczących dokumentowania wyników kontroli *ex post*.

6.31. Komisja uznaje kontrole *ex ante* prowadzone zarówno centralnie, jak i w delegaturach UE za skuteczne. Jak potwierdził Trybunał, Komisja wprowadziła dalsze ulepszenia swoich systemów wewnętrznych oraz zakończyła opracowywanie zbioru instrukcji. W sprawozdaniu rocznym za 2008 r. kontrole *ex ante* oceniono jako skuteczne.

6.32. W 2009 r. DG ds. Rozszerzenia nadal czuwała nad zgodnością działań organów krajowych Chorwacji i Turcji z warunkami (częściowego) przyznania uprawnień w zakresie zarządzania. Utrzymała kontrole *ex ante* prowadzone przez delegaturę w celu ograniczenia ryzyka.

Ponadto przeprowadzone przez Trybunał kontrole znacznej liczby transakcji nie wykazały żadnych poważnych uchybień, z wyjątkiem braku kilku informacji w ścieżce audytu, które mogłyby w pełni wyjaśnić decyzje podjęte przez delegatury.

UWAGI TRYBUNAŁU

- a) potrzeba opracowania bardziej precyzyjnych wytycznych dotyczących procedury „przyznawania uprawnień w zakresie zarządzania”⁽⁶⁾, co pozwoliłoby na klarowniejsze określenie zadań różnych podmiotów w Komisji uczestniczących w tym procesie;
- b) niedostateczna ilość dowodów przeprowadzenia przez delegaturę kontroli i przedstawienia jej wyników kierownictwu delegatury w celu operacyjnego zatwierdzenia wniosków o dofinansowanie.

6.33. Również w zarządzaniu scentralizowanym Komisji stwierdzono uchybienia, w tym przypadki niewystarczającej dokumentacji oraz nieprzestrzegania zasad.

6.34. Do końca 2009 r. nie opracowano wszystkich instrukcji dotyczących zamykania i rozliczania programów PHARE i CARDS (w tym dotyczących stosowania korekt ryczałtowych). Jednocześnie DG ELARG zmniejszyła, lecz nie wyeliminowała, zaległości w deklaracjach końcowych w ramach PHARE i środków przejściowych w nowych państwach członkowskich, toteż opóźnienia w tym zakresie (do pięciu lat) nadal się utrzymują.

Monitorowanie i nadzór

6.35. Monitorowanie i nadzór oceniono jako skuteczne. Niemniej jednak Trybunał zauważył, że uchybienia wskazane już w latach ubiegłych nie zostały jeszcze w pełni naprawione.

6.36. Uchybienia te to m.in. potrzeba dostatecznej weryfikacji jakości danych wprowadzanych do systemów informacji zarządczej (CRIS, i-Perseus), o czym świadczą błędy kodowania wykryte w trakcie badania transakcji przez Trybunał.

6.37. Ponadto Trybunał stwierdził, że w przypadku zarządzania zdecentralizowanego wyniki wizyt monitorujących prowadzonych u beneficjentów przez przedstawicieli delegatur UE nie zawsze są rejestrowane w sposób umożliwiający skuteczną analizę i podejmowanie działań naprawczych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- a) Ponieważ więcej państw przygotowuje się do złożenia wniosku o przyznanie uprawnień w zakresie zarządzania, DG ds. Rozszerzenia zaktualizowała swoje wewnętrzne wytyczne z 2008 r., aby uwzględnić doświadczenie zdobyte przy okazji procesów przyznawania uprawnień w zakresie zarządzania przeprowadzonych w 2008 r., a w 2009 r. określiła dalsze wytyczne dla wszystkich stron zaangażowanych w ten proces. Proces przygotowywania dokumentu zawierającego kompletne wytyczne dotyczące przyznawania uprawnień w zakresie zarządzania (ang. Conferral of Management guidance) przebiega terminowo w odniesieniu do wniosków, które wpłyną w najbliższych latach.
- b) Rola szefa delegatury zatwierdzającego wnioski o płatność jest wyraźnie określona w instrukcjach wewnętrznych wydanych przez DG ds. Rozszerzenia. Kontrole, które przeprowadza się zgodnie z jego instrukcjami, stanowią niezbędną podstawę do zatwierdzenia danego wniosku o przyznanie środków finansowych.

6.33. Kwestie poruszone przez Trybunał dotyczą zasadniczo możliwych usprawnień w ścieżce audytu, a nie istotnych błędów w stosowaniu zasad. Większością z nich zajęto się na początku 2010 r. poprzez instrukcje wewnętrzne i noty wyjaśniające.

6.34. Ponieważ rozporządzenie finansowe oraz przepisy wykonawcze zostały zmienione w 2003 r., DG ds. Rozszerzenia zawsze stosowała procedurę rozliczania rachunków zgodnie z wymogami tego zmienionego rozporządzenia finansowego. Procedura ta podlegała regularnej aktualizacji, a obecnie zastąpiono ją bardziej rozbudowaną, skonsolidowaną „Polityką rozliczania rachunków w zarządzaniu zdecentralizowanym – program PHARE i Instrument przejściowy” (ang. Policy for clearance of accounts in decentralised management – Phare and Transition Facility) przyjętą w czerwcu 2010 r., w której znacznie bardziej szczegółowo opisano możliwy sposób stosowania w razie potrzeby zryczałtowanych korekt związanych z uchybieniami systemowymi (na przykład przy rozliczaniu rachunków w ramach programów objętych rozszerzonym zarządzaniem zdecentralizowanym).

Tylko w 2009 r. DG ds. Rozszerzenia zamknęła 375 deklaracji końcowych. Liczba ta znacznie przewyższa liczbę nowo uruchamianych programów. Nadal występują przypadki, w których obowiązuje czasochłonna procedura kontryktoryjności i proces zamykania może trwać nawet kilka lat.

⁽⁶⁾ Przekazanie przez Komisję uprawnień w zakresie zarządzania w ramach procesu decentralizacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kontrole ex post

6.38. Mechanizmy kontroli ex post oceniono zasadniczo jako skuteczne.

6.39. W 2009 r. DG ELARG opracowała specjalną strategię w celu wprowadzenia kontroli ex post projektów zarządzanych na poziomie centralnym. Nowa strategia będzie wdrażana dopiero od 2010 r.

Audyt wewnętrzny

6.40. Funkcję audytu wewnętrznego oceniono jako ogólnie skuteczną. W 2009 r. jednostka audytu wewnętrznego w pełni wykorzystwała swoje możliwości i prowadziła kontrole dotyczące istotnych i przydatnych zagadnień.

DG ECHO**Kontrole ex ante**

6.41. Mechanizmy kontroli ex ante oceniono jako ogólnie skuteczne.

6.42. W opinii Trybunału obecny obieg środków finansowych jest na tyle dobrze opracowany, aby możliwe było wykrywanie i korygowanie błędów popełnianych przez uczestników projektów. Jednakże Trybunał odnotował, że uchybienia wskazane podczas rutynowych kontroli systemów uczestników nie zawsze są usuwane w odpowiednim czasie i nie zawsze są uwzględniane przy corocznym przeglądzie akredytacji danego uczestnika. W związku z tym Komisja może tylko w ograniczonym stopniu polegać na skuteczności systemów kontroli wewnętrznej uczestników w zakresie zapobiegania błędom i nieprawidłowościom.

6.43. Ponadto ogólnikowy charakter celów określonych w decyzjach finansowych odnoszących się do umów utrudnia merytoryczną ocenę składanych wniosków. Ponadto dokumentacja z przeprowadzonych ocen nie umożliwia kompleksowego porównania złożonych wniosków.

6.38. Komisja uważa, że kontrole ex post w zarządzaniu zdecentralizowanym są w pełni skuteczne. Komisja zgadza się, że funkcja kontroli ex post w zarządzaniu scentralizowanym nie została jeszcze w pełni wdrożona.

Dalsze kontrole ex post przeprowadzane przez niezależną jednostkę poziomą, których dotyczy niniejsza sekcja, mają na celu dostarczenie delegowanemu urzędnikowi zatwierdzającemu dodatkowej pewności wykraczającej poza wymogi zawarte w rozporządzeniu finansowym.

6.39. Nowa strategia stanowi dodatkowy element pozwalający na uzyskanie dodatkowej pewności, której nie wymagają przepisy rozporządzenia finansowego.

6.42. Wyniki kontroli udostępnia się i wykorzystuje na potrzeby ocen partnerujących uczestników. Akredytacja uczestników również opiera się na danych zebranych podczas monitorowania realizowanych projektów i pozwala na uwzględnienie między innymi finansowych, prawnych i operacyjnych aspektów działalności partnerów. W wyniku oceny i kontroli często sporządza się zalecenia dla uczestników mające na celu poprawę ich wewnętrznych systemów kontroli. W związku z tym wiele sprawozdań z kontroli bezpośrednio przyczyniło się do zmiany statusu systemów kontroli partnerów. System audytu i oceny partnerów stosowany obecnie przez DG ECHO przyczynił się do powstania systemu kontroli pozwalającego uzyskać zrównoważony i rzeczywisty obraz systemów kontroli wewnętrznej partnerów, który ułatwia zapobieganie błędom i nieprawidłowościom.

6.43. Mimo że cele określone w decyzjach w sprawie finansowania w odniesieniu do pomocy humanitarnej stanowią w pełni wystarczającą podstawę do podjęcia decyzji w sprawie finansowania, należy je rozpatrywać w połączeniu ze szczegółowymi informacjami na temat rozpoznanych potrzeb, proponowaną strategią działania i elementami składowymi przekonującej reakcji, które określa dokument uzupełniający decyzję.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Monitorowanie i nadzór

6.44. Systemy monitorowania i nadzoru są na ogół skuteczne. Jednakże Trybunał odnotowuje, że Komisja nie monitoruje stopnia, w jakim podmioty będące stronami ramowych umów o partnerstwie korzystają z pomocy „centrów ds. zamówień w ramach pomocy humanitarnej”⁽⁷⁾, mimo że centra te odgrywają ważną rolę w ograniczaniu ryzyka błędów w procedurach udzielania zamówień.

Kontrole zewnętrzne

6.45. Działania kontrolne *ex post* oceniono jako skuteczne. Trybunał potwierdził, że postęp poczyniony w 2008 r. był kontynuowany, chociaż nadal istnieje potrzeba poprawy w zakresie konsolidacji działań podjętych w związku z ustaleniami kontroli, w szczególności tych prowadzących do odzyskiwania niekwalifikowalnych kosztów.

Audyty wewnętrzne

6.46. Funkcję audytu wewnętrznego oceniono jako zasadniczo skuteczną. W 2009 r. jednostka audytu wewnętrznego w pełni wykorzystwała swoje możliwości i prowadziła kontrole dotyczące istotnych i przydatnych zagadnień.

**WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ
KIEROWNICTWA KOMISJI**

6.47. Wyniki przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji przedstawiono w **załączniku 6.3**.

6.48. Trybunał odnotował we wszystkich DG w omawianej grupie polityk poprawę jakości informacji udostępnianych w rocznych sprawozdaniach z działalności.

W związku ze złożonością sytuacji kryzysowych, wielością potrzeb i dostępnością innych donatorów, szczegółowe potrzeby, którymi należy się zająć, oraz szczególna reakcja są określone we wnioskach składanych przez partnerów DG ECHO zgodnie z decyzją Komisji w sprawie finansowania. Komisja uważa, że procedury selekcji projektów wprowadzone przez DG ECHO odzwierciedlają specyfikę pomocy humanitarnej i dają wysokie gwarancje w odniesieniu do jakości pomocy świadczonej przez partnerów tej dyrekcji. Niezależnie od tego zdaniem Komisji dokumentowanie oceny wniosku może zostać jeszcze ulepszone, usprawnione i znormalizowane.

6.44. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ogólny wniosek zawarty w sprawozdaniu Trybunału.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie ogólnej przydatności centrów ds. zamówień w ramach pomocy humanitarnej.

6.45. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału i zobowiązuje się do dalszego ulepszania procedury dotyczącej działań następczych.

6.48. Komisja przeprowadziła badanie, którego celem było określenie czynników powodzenia wpływających na jakość rocznych sprawozdań z działalności. W odpowiedzi na zidentyfikowane czynniki wdrożono szereg środków mających na celu poprawę jakości dowodów potwierdzających wiarygodność i zrozumiałość sprawozdań. W związku z tym Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę rocznych sprawozdań z działalności wydaną przez Trybunał i będzie kontynuowała pracę nad ich dalszym ulepszeniem jako podstawy udzielenia poświadczeń wiarygodności.

⁽⁷⁾ Organizacje o celach niezarobkowych specjalizujące się w technicznym i komercyjnym zarządzaniu dostawami i usługami koniecznymi do realizacji działań humanitarnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.49. Trybunał zgadza się z ocenami przeprowadzonymi przez dyrektorów generalnych w przypadku DG RELEX (jedno zastrzeżenie związane z kontrolami *ex post* budżetu operacyjnego dla WPZiB oraz instrumentu stabilności) oraz DG ELARG i DG ECHO (brak zastrzeżeń).

6.50. Wyniki przeglądu oświadczenia Dyrektora Generalnego EuropeAid zostały ujęte w sprawozdaniu dotyczącym EFR. Trybunał uważa, że oświadczenie Dyrektora Generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

WNIOSKI I ZALECENIA

6.51. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony dnia 31 grudnia 2009 r. w grupie polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” wystąpił istotny poziom błędów.

6.52. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” były zasadniczo częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości płatności.

6.53. Należy wziąć pod uwagę następujące zalecenia:

- a) DG RELEX powinna udoskonalić swoją metodykę kontroli *ex post* i niezwłocznie zająć się realizacją zaleceń sformułowanych przez audytora wewnętrznego;
- b) DG RELEX powinna poświęcić odpowiednie zasoby na analizę i zamknięcie starych projektów w ramach mechanizmu szybkiego reagowania i WPZiB, których termin realizacji już upłynął;
- c) DG ELARG powinna dostarczać bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące procedury „przyznawania uprawnień w zakresie zarządzania”, co pozwoliłoby na klarowniejsze określenie zadań poszczególnych podmiotów w Komisji uczestniczących w tym procesie;

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.50. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ustalenie Trybunału, zgodnie z którym roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid jest „klarowne i treściwe, zwłaszcza dzięki szerszemu wykorzystaniu wskaźników ilościowych” (zob. sprawozdanie dotyczące EFR, pkt 50). Komisja jest zdania, że wskaźniki jakościowe i ilościowe określone w czterech częściach rocznego sprawozdania z działalności EuropeAid poświęconych „wiarygodności” faktycznie dostarczają niezbędnych dowodów w celu poparcia poświadczenia wystarczającej pewności wydanego przez Dyrektora Generalnego i umożliwiają dokładną ocenę zarządzania finansami w ramach EuropeAid pod względem jego prawidłowości.

6.52. Komisja opracowała swój system kontroli w taki sposób, by obejmował on pełen cykl realizowanych przez nią projektów wieloletnich. Komisja jest zdania, że przedmiotowe systemy nadzoru i kontroli opracowane dla grupy polityk „pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” są skuteczne i z roku na rok ulegają znaczącej poprawie, co wynika ze wzrostu udziału całkowicie prawidłowych płatności stwierdzonego przez Trybunał na podstawie wybranej próby. Zalecenia sformułowane przez Trybunał w minionych latach zostały wdrożone i wiele spośród tych usprawnień spotkało się z jego uznaniem, co sprawiło, że istotne elementy kluczowych systemów kontroli oceniono jako „skuteczne”.

6.53.

- a) Komisja przyjmuje zalecenie Trybunału i pragnie podkreślić, że podjęła już działania mające na celu ustosunkowanie się do wszystkich otrzymanych zaleceń dotyczących kontroli *ex post* w DG ds. Stosunków Zewnętrznych.
- b) Komisja zgadza się z Trybunałem i podkreśla, że już w 2009 r. podjęła istotne starania mające na celu zmniejszenie liczby starych projektów, które pozostają do zamknięcia. Faktycznie 75 % spośród wszystkich umów w ramach mechanizmu szybkiego reagowania niezamkniętych na początku 2009 r. zostało zamkniętych do końca roku. Starania te będą kontynuowane w 2010 r.
- c) Ponieważ więcej krajów przygotowuje się do złożenia wniosku o „przyznanie uprawnień w zakresie zarządzania”, DG ds. Rozszerzenia zaktualizowała swoje wewnętrzne wytyczne z 2008 r., aby uwzględnić doświadczenie zdobyte przy okazji procesów przyznawania uprawnień w zakresie zarządzania przeprowadzonych w 2008 r., a w 2009 r. udzieliła dalszych wskazówek wszystkim stronom zaangażowanym w ten proces.

UWAGI TRYBUNAŁU

- d) DG ELARG powinna dokonać przeglądu swoich list kontrolnych stosowanych podczas kontroli wewnętrznej w celu udokumentowania wszystkich przeprowadzonych kontroli;
- e) DG ELARG powinna podjąć działania w celu poprawy jakości danych wprowadzanych do jej systemów informacji zarządczej (np. regularne analizy i weryfikacje jakości danych);
- f) DG ELARG powinna opracować i wprowadzić mechanizmy pozwalające ułatwić analizę i monitorowanie wyników przeprowadzonych wizyt kontrolnych;
- g) DG ELARG powinna nadal przeznaczać odpowiednie zasoby na analizę zaległych deklaracji końcowych złożonych w ramach PHARE oraz środków przejściowych w nowych państwach członkowskich;
- h) DG ECHO powinna poprawić sposób dokumentowania oceny wniosków dotyczących działań pomocy humanitarnej (np. wprowadzić ujednolicone sprawozdanie z oceny);
- i) DG ECHO powinna opracować i wprowadzić mechanizm gromadzenia i analizy danych dotyczących korzystania przez uczestników programu z pomocy „centrów ds. zamówień w ramach pomocy humanitarnej”.

6.54. Zalecenia odnoszące się do EuropeAid zostały ujęte w sprawozdaniu dotyczącym EFR.

6.55. Podsumowanie działań podjętych w związku z poprzednimi uwagami przedstawiono w **załączniku 6.4**.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- d) Komisja podjęła już niezbędne kroki w celu zapewnienia bardziej szczegółowego dokumentowania kontroli przeprowadzanych przez służby w zakresie spraw operacyjnych, finansowych i dotyczących umów.
- e) Kontrole jakości danych w CRIS przeprowadza się regularnie, w szczególności w okresie poprzedzającym pobieranie odpowiednich informacji do celów rocznego sprawozdania z działalności. Narzędzie zarządzania IT, do którego wprowadzane są dane, również zaopatrzone jest w zintegrowane systemy kontroli jakości danych. Ponadto Komisja kładzie szczególny nacisk na szkolenie użytkowników CRIS.
- g) Od 2007 r. zamykanie stanowi priorytet dla DG ds. Rozszerzenia. Tylko w 2009 r. DG ds. Rozszerzenia zamknęła 375 deklaracji końcowych.
- h) Komisja prowadzi już prace nad dalszym ulepszeniem i harmonizowaniem scentralizowanego dokumentowania oceny wniosków. Jednym z rozważanych rozwiązań jest wprowadzenie znormalizowanego sprawozdania z oceny.
- i) Chociaż sugestia Trybunału jest użyteczna, bieżące priorytety i ograniczenia zasobów uniemożliwiają realizację tego zalecenia w najbliższej przyszłości.

6.54. W odpowiedzi na zalecenia Trybunału EuropeAid:

- rozważy możliwe metody wypracowania wskaźnika szacunkowego wpływu finansowego błędu resztowego,
- oceni opłacalność swojego systemu kontroli w kontekście przeglądu dopuszczalnego ryzyka błędu,
- dokończy prace nad zestawem narzędzi zarządzania finansami dla organizacji wdrażających i zapewni ich rozpowszechnianie,
- będzie kontynuowała starania mające na celu zapewnienie właściwego i terminowego rejestrowania informacji z kontroli,
- będzie starała się usprawnić systemy technologii informacyjnej wspomagających jej prace kontrolne,
- ulepszy strukturę i badanie sprawdzające dotyczące kryteriów płatności z tytułu wsparcia budżetowego poprzez zmianę wytycznych i mechanizmów oceny wzajemnej (grupa ds. zapewnienia jakości),
- wdroży zmienione ramy monitorowania i sprawozdawczości w zakresie zarządzania finansami publicznymi w odniesieniu do płatności z tytułu wsparcia budżetowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU ZE SPRAWOZDANIEM SPECJALNYM NR 3/2006 DOTYCZĄCYM POMOCY HUMANITARNEJ NA RZECZ OBSZARÓW DOTKNIĘTYCH TSUNAMI**Wstęp**

6.56. W 2006 r. Trybunał Obrachunkowy opublikował sprawozdanie specjalne nr 3/2006 dotyczące pomocy humanitarnej Komisji na rzecz obszarów dotkniętych tsunami wywołanym trzęsieniem ziemi z dnia 26 grudnia 2006 r. u zachodnich wybrzeży Sumatry Północnej. Kontrola objęła reakcję na sytuację kryzysową oraz krótkoterminowe działania na rzecz odbudowy podjęte przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO) ⁽⁸⁾.

6.57. W sprawozdaniu specjalnym nr 3/2006 Trybunał sformułował szereg zaleceń, które zostały w całości przyjęte przez Radę i Parlament. Trybunał zalecał, aby Komisja:

- a) rozważyła, w jaki sposób może pomóc rządów krajów dotkniętych katastrofą skuteczniej koordynować pomoc w celu zapewnienia spełnienia potrzeb poszkodowanych;
- b) jasno określiła zadania DG ECHO oraz DG ds. Środowiska (mechanizmu ochrony ludności), dzięki czemu możliwe byłoby ustalenie spójnego podejścia;
- c) rozważyła poszerzenie ram czasowych operacji kryzysowych (np. dziewięć miesięcy zamiast sześciu), tak aby pozostawić wystarczającą ilość czasu na realizację działań;
- d) wzmocniła swój system monitorowania, włączając do niego następujące elementy: przesyłanie partnerom pisemnych uwag pokontrolnych, opracowanie informacji porównawczej na temat kosztów, lepsze objaśnienie uzgodnień wykonawczych oraz informowanie o tym, co i gdzie zostało wykonane;
- e) rozważyła trudności w dostępie do dokumentacji projektów realizowanych przez agendy ONZ w kontekście ramowej umowy finansowo-administracyjnej.

6.58. W odpowiedzi na sprawozdanie Trybunału Rada zwróciła się do Komisji o wsparcie działań koordynacyjnych Biura ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (UN OCHA), a Parlament podkreślał znaczenie powiązania krótkoterminowej pomocy humanitarnej z długotrwałym procesem odbudowy.

⁽⁸⁾ Długoterminowe działania Komisji w tym obszarze Trybunał Obrachunkowy ocenił w sprawozdaniu specjalnym nr 6/2008 dotyczącym pomocy udzielonej przez Komisję Europejską na rzecz odbudowy koniecznej w następstwie uderzenia fali tsunami i huraganu Mitch.

UWAGI TRYBUNAŁU

Działania podjęte w związku z zaleceniami

6.59. W 2007 r. w następstwie propozycji Komisji dotyczącej „konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej” (zwanego dalej konsensusem), wydano wspólne oświadczenie⁽⁹⁾ dotyczące poprawy koordynacji oraz wspierania najlepszych praktyk między państwami członkowskimi a Komisją. W 2008 r. Komisja opracowała plan działania, który został dołączony do konsensusu.

6.60. Komisja wspiera wiodącą rolę, jaką UN OCHA odgrywa w koordynacji pomocy humanitarnej. DG ECHO jest członkiem Grupy Wsparcia Darczyńców OCHA (ODSG) i w latach 2007–2009 Komisja podpisała 43 umowy w dziedzinie współpracy z UN OCHA na łączną wartość około 30 mln euro.

6.61. Komisja stawia sobie za cel koordynację metod udzielania pomocy UE z metodami stosowanymi przez państwa członkowskie UE, za pośrednictwem Grupy Roboczej Rady ds. Pomocy Humanitarnej i Żywnościowej (COHAFA) oraz Komitetu Pomocy Humanitarnej (HAC). Komisja ulepszyła także sposób wykorzystania „14-punktowego systemu” rejestrowania finansowania pomocy humanitarnej UE, a w 2009 r. DG ECHO zleciła przeprowadzenie w terenie analizy przekrojowej systemu koordynacji działań darczyńców pomocy humanitarnej⁽¹⁰⁾.

6.62. Zgodnie z tym podejściem, w latach 2008 i 2009 DG ECHO przekazała państwom członkowskim UE i Parlamentowi Europejskiemu około 250 raportów sytuacyjnych, sporządzanych przez pracowników terenowych, którzy przebywając na miejscu wydarzeń przekazują informacje na temat sytuacji humanitarnej w poszczególnych krajach lub regionach podczas kryzysu.

6.63. W odpowiedzi na zalecenie Trybunału Komisja zapowiedziała w 2009 r. przeniesienie centrum monitoringu i informacji w zakresie ochrony ludności cywilnej (MIC) z DG ds. Środowiska do DG ECHO; przeniesienie to nastąpiło w lutym 2010 r.

6.64. Komisja położyła nacisk na łączenie pomocy humanitarnej z odbudową i rozwojem (LRRD), a nie na przedłużanie operacji kryzysowych, co jej zdaniem będzie wymagało istotnych zmian w koncepcji i ramach prawnych całej polityki działań zewnętrznych UE. W tym kontekście ramy regulacyjne zostały ulepszone, a Komisja podjęła działania w celu wzmocnienia współpracy między służbami ds. pomocy humanitarnej i rozwoju a innymi podmiotami zajmującymi się udzielaniem pomocy, zwłaszcza w terenie oraz w sytuacjach kryzysu i słabości państwa.

⁽⁹⁾ Rada Europejska, wspólne oświadczenie – Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej (Dz.U. C 25 z 30.1.2008).

⁽¹⁰⁾ Spaak, M. i Otto, R., *Study on the mapping of donor coordination (Humanitarian Aid) at the field level* (Badanie terenowe dotyczące planowania koordynacji darczyńców pomocy humanitarnej), Channel research, lipiec 2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.65. Komisja postawiła sobie za cel usunięcie uchybień wykrytych w systemie monitorowania, głównie dzięki bardziej rygorystycznemu stosowaniu swoich procedur kontroli wewnętrznej oraz przeglądowi wytycznych dotyczących monitorowania. Jeśli chodzi o opracowanie systemu informacji porównawczej na temat kosztów, przyjęto bardziej skonkretyzowane podejście. DG ECHO pracuje nad globalnym systemem porównywalnych kosztów jednostkowych, który ma obejmować masę krytyczną rzeczywistych danych dotyczących kosztów jednostkowych. Niemniej jednak ten system, zwany „systemem obserwacji kosztów do celów porównawczych” (Cost Observed for Results – COR) ma być stosowany w platformie informatycznej Hope/e-tool dopiero od 2012 r.

6.66. Trybunał wnikliwie zbadał problem dostępu do dokumentacji projektów realizowanych przez agencje ONZ w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 15/2009 ⁽¹⁾.

Wnioski

6.67. Komisja uwzględniła zalecenia Trybunału i organów udzielających absolutorium, ale pewne konkretne ulepszenia systemu monitorowania nie zostały jeszcze sfinalizowane. W szczególności:

- a) Komisja podjęła starania, aby zapewnić bardziej skuteczną koordynację pomocy dzięki konsensusowi oraz planowi działań, wsparciu dla UN OCHA oraz stałej interakcji z państwami członkowskimi. Śródkresowa ocena konsensusu i planu działań, która ma zostać ukończona w 2010 r., powinna w sposób usystematyzowany wykazać, czy Komisja realizuje w pełni pięć wymienionych w konsensusie relatywnych korzyści płynących z koordynacji i komplementarności darczyńców pomocy humanitarnej;
- b) przeniesienie centrum monitoringu i informacji do DG ECHO ma na celu doprowadzenie do spójności podejść tych dwóch działów Komisji;
- c) nowe instrumenty finansowania wprowadzone w 2007 r., czyli instrument na rzecz rozwoju i współpracy oraz instrument stabilności, pozwalają Komisji podjąć wyzwanie łączenia pomocy humanitarnej z odbudową i rozwojem dzięki zastosowaniu różnych polityk w państwach wychodzących z kryzysu;

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.65. Opracowywanie projektu modelu obserwacji kosztów do celów porównawczych (ang. Cost Observed for Results – COR) rozpocznie się w 2011 r. po jego wbudowaniu do narzędzia IT (Hope/e-tool). Przewiduje się, że po przeprowadzeniu testów i wprowadzeniu danych będzie można zaplanować rozpoczęcie stosowania modelu w 2012 r.

6.66. Komisja w pełni poparła wniosek Trybunału dotyczący uzyskania od organów ONZ niezbędnych dowodów potwierdzających, a zasada ta jest wyraźnie określona w ramowej umowie finansowo-administracyjnej. W przypadkach, w których Komisja otrzymuje od Trybunału informację o trudnościach napotkanych w tym względzie, może ona zwrócić się do swoich odpowiedników w ONZ w celu znalezienia rozwiązania i dopilnowania, aby Trybunał uzyskał wymagane informacje.

6.67.

- a) Prowadzona przez Komisję śródkresowa ocena konsensusu i planu działań jest w toku, a jej ostateczne wyniki powinny być dostępne do końca 2010 r.
- b) Proces integracji centrum monitoringu i informacji już na obecnym etapie wywołuje efekt synergii, wpływający na dostępność informacji w czasie rzeczywistym w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych i innych katastrof oraz zacieśniający współpracę między ekspertami technicznymi DG ECHO w terenie a ekspertami wysłanymi przez kraje członkowskie w ramach działań na rzecz ochrony ludności.
- c) Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Trybunał wkładu nowych instrumentów w proces transformacji. W celu wzmocnienia tych starań Komisja utworzyła grupę ds. transformacji złożoną z przedstawicieli różnych służb w celu ułatwienia wypracowywania wspólnej opinii, koordynowania podejść i uzgadniania wspólnych stanowisk odnośnie do środków polityki w zakresie „sytuacji transformacyjnych”, w których stosowane są instrumenty humanitarne, rozwojowe i stabilizacyjne. Celem jest poprawa zarówno polityki, jak i wdrażania programów w terenie, a także wniesienie wkładu do międzynarodowej debaty politycznej poświęconej sytuacjom transformacyjnym.

⁽¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 15/2009 „Pomoc UE realizowana za pośrednictwem organów należących do struktur Narodów Zjednoczonych: proces podejmowania decyzji i monitorowanie”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

d) chociaż opracowanie systemu COR jest działaniem obiecującym i prowadzonym metodycznie, to funkcjonowanie systemu i jego rezultaty można będzie ocenić dopiero po pełnym wdrożeniu.

d) Komisja zgadza się z tym stwierdzeniem Trybunału i zamierza przedstawić wstępne wyniki do końca 2011 r.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU ZE SPRAWOZDANIEM SPECJALNYM NR 6/2006 DOTYCZĄCYM ŚRODOWISKOWYCH ASPEKTÓW PROWADZONEJ PRZEZ KOMISJĘ WSPÓŁPRACY NA RZECZ ROZWOJU

Wstęp

6.68. W 2006 r. Trybunał opublikował Sprawozdanie specjalne nr 6/2006 „Środowiskowe aspekty prowadzonej przez Komisję współpracy na rzecz rozwoju”⁽¹²⁾. W ramach kontroli badano zarówno programy środowiskowe finansowane przez Komisję, jak i sposób włączenia kwestii środowiskowych do wszystkich aspektów współpracy na rzecz rozwoju.

6.69. Trybunał sformułował 15 zaleceń dla Komisji, które zostały z zadowoleniem przyjęte przez Radę i Parlament i dotyczyły trzech głównych obszarów: ustanowienia kompleksowej strategii ochrony środowiska i monitorowania jej realizacji, poprawy skuteczności integracyjnego podejścia do kwestii środowiska oraz poprawy skuteczności projektów ochrony środowiska.

6.70. Ponadto Parlament zalecił, by Komisja w większym stopniu wykorzystywała uznaną wiedzę fachową krajowych organów administracji zarządzających krajowymi programami współpracy na rzecz rozwoju oraz prywatnych przedsiębiorstw wykazujących się doświadczeniem w charakterze partnerów tychże organów w zarządzaniu projektami w dziedzinie środowiska⁽¹³⁾.

Działania podjęte w związku z zaleceniami

6.71. W związku ze sprawozdaniem specjalnym Trybunału Komisja ustaliła jako priorytet opracowanie nowej kompleksowej strategii ochrony środowiska i do końca 2006 r. przygotowała jej wstępny zarys. Jednakże zmiany w priorytetach Komisji spowodowały opóźnienie dalszych prac nad strategią i elementy stanowiące podstawę opracowania strategii zostały przedstawione w dokumencie roboczym służb Komisji dopiero w kwietniu 2009 r.⁽¹⁴⁾ Rada z zadowoleniem przyjęła ten dokument i w czerwcu 2009 r. poprosiła Komisję o przygotowanie ogólnego dokumentu strategicznego UE na 2011 r. W marcu 2010 r. Komisja i państwa członkowskie były na początkowym etapie przygotowywania programu prac nad tworzeniem nowej strategii.

6.71. Opóźnienie w przygotowaniu strategii spowodowane było zmianą priorytetów, w związku z którą strategia w zakresie środowiska miała być wydana nie jako oddzielny komunikat, lecz jako załącznik do obszerniejszego komunikatu dotyczącego integracyjnego podejścia do wszystkich zagadnień przekrojowych (nie tylko środowiskowych), którego przyjęcie zaplanowano do końca 2008 r. Podejście to zaproponowano w celu zmniejszenia liczby komunikatów Komisji. Ostatecznie zrezygnowano jednak z tego nowego podejścia z powodu trudności w połączeniu w jednym dokumencie różnych tematów związanych z podejściem integracyjnym oraz dlatego, że uznano potrzebę zastosowania bardziej skoncentrowanego podejścia do kwestii środowiska. We wrześniu 2009 r. odbyło się spotkanie z państwami członkowskimi (oraz społeczeństwem obywatelskim) w celu wspólnego rozpoczęcia przygotowywania nowej strategii.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 235 z 29.9.2006, s. 1.

⁽¹³⁾ Punkt 233 rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu, Dz.U. L 187 z 15.7.2008, s. 50.

⁽¹⁴⁾ *Improving Environmental Integration in Development Cooperation* (Poprawa integracyjnego podejścia do kwestii środowiska we współpracy na rzecz rozwoju), SEC(2009) 555 z 21.4.2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.72. We wrześniu 2006 r. Komisja ustanowiła ramy operacyjne do przygotowania nowej strategii środowiskowej, tworząc międzywydziałową grupę pod przewodnictwem DG ds. Rozwoju, składającą się z przedstawicieli odpowiednich dyrekcji generalnych. Komisja wniosowała o pomoc techniczną w określeniu wskaźników wyników w zakresie integracyjnego podejścia do kwestii środowiska do ewentualnego wykorzystania w nowej strategii środowiskowej w 2006 r. Pełna ocena wyników działań Komisji w zakresie tego podejścia została przeprowadzona po raz pierwszy w 2009 r. z wykorzystaniem opracowanych wskaźników i metod.

6.73. Nie przeprowadzono żadnego specjalnego przeglądu w celu oceny wewnętrznych zdolności Komisji do wdrożenia nowej strategii środowiskowej. Komisja rozwija swój potencjał głównie poprzez bogaty program szkoleń oraz wydawanie szczegółowych wytycznych dla pracowników. Ponadto w kluczowych działach w centrali Komisji nieco zwiększono zatrudnienie, głównie w celu podjęcia prac nad tematyką zmian klimatycznych w kontekście współpracy na rzecz rozwoju.

6.74. Wytyczne dla pracowników dotyczące włączania kwestii środowiskowych do pomocy rozwojowej wydano pod koniec 2006 r., a następnie zaktualizowano w 2009 r., aby w większym stopniu uwzględnić w nich tematykę zmian klimatycznych. Jednakże przegląd przeprowadzony w 2009 r. przez doradców EuropeAid wykazał, że w przypadku około 50 % zbadanych projektów nadal istnieje potrzeba poprawy w zakresie integracyjnego podejścia do kwestii środowiska na etapie opracowania projektu.

6.75. Duża liczba pracowników Komisji przeszła szkolenie na temat środowiskowych aspektów współpracy na rzecz rozwoju, a Komisja przeznaczyła na ten cel znaczne środki. Od 2009 r. szkolenie to stało się obowiązkowe dla pracowników operacyjnych EuropeAid, ale nie dla personelu DG ds. Rozwoju i DG ds. Stosunków Zewnętrznych.

6.76. Komisja nie przeprowadziła jeszcze ogólnej oceny swojej pomocy w zakresie środowiska, obejmującej zarówno programy, jak i podejście integracyjne. Wciąż nie utworzono także centralnej bazy danych wszystkich projektów środowiskowych, które zostały poddane ocenie. Chociaż aspekty środowiskowe komisyjnego systemu monitorowania projektów zostały rozszerzone, nie przeprowadzono oceny sprawozdań z monitorowania pod kątem kwestii środowiskowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.72. Na wniosek Trybunału ustanowiono kluczowe wskaźniki ilościowe dotyczące istniejącej strategii integracji środowiska, które podlegają monitorowaniu od 2006 r. Wskaźniki te dotyczą stosowania narzędzi takich jak profile środowiskowe w przygotowaniu strategii krajowych i regionalnych, oceny oddziaływania na środowisko związane z programami i projektami, liczba organizowanych szkoleń lub liczba przeszkolonych pracowników. Jeżeli chodzi o wskaźniki jakościowe stosowane do oceny integracji środowiska podczas opracowywania projektu, zostały one zdefiniowane i zastosowane w pierwszej, pilotażowej ocenie ex post przeprowadzonej w 2009 r.

6.73. W kontekście prowadzonej przez Komisję polityki utrzymywania stałego poziomu zatrudnienia, jak potwierdził Trybunał, w ramach EuropeAid położono nacisk na rozwijanie umiejętności personelu niewykwalifikowanego, a nie na przeprowadzanie szczegółowego przeglądu zdolności wewnętrznych. EuropeAid stosowało takie podejście konsekwentnie przez cały okres odniesienia.

6.74. Przegląd ex post, mający charakter pilotażowy, stanowił element dążenia do stałej poprawy na etapie opracowywania projektu.

6.75. Szkolenie w zakresie integracyjnego podejścia do kwestii środowiskowych jest obecnie obowiązkowe dla wszystkich pracowników operacyjnych w centrali EuropeAid oraz wszystkich pracowników operacyjnych wysyłanych do delegatur. Było to jedno ze szkoleń cieszących się najwyższą frekwencją (400 uczestników) w 2009 r. Od 2005 r. prowadzono zakrojony na szeroką skalę program seminariów szkoleniowych, w tym ok. 50 seminariów regionalnych przeprowadzonych w krajach współpracujących oraz większa liczba seminariów przeprowadzonych w centrali.

6.76. Ocena integracyjnego podejścia do kwestii środowiskowych w ramach współpracy w dziedzinie rozwoju planowana jest na 2011 r. Centralna baza danych ocen poszczególnych projektów jest obecnie w budowie i zacznie funkcjonować w 2011 r. W latach 2005 i 2009, przy pomocy ukierunkowanego na wyniki systemu monitorowania, sporządzono sprawozdania z oceny dotyczące w szczególności projektów środowiskowych w odniesieniu do Ameryki Łacińskiej. W ogólnokrajowych ocenach współpracy WE aspekty środowiskowe potraktowano jako część zagadnień przekrojowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.77. Komisja podjęła działania w celu lepszej identyfikacji projektów związanych z ochroną środowiska, ale nadal nie była w stanie precyzyjnie ocenić kwoty wydatków przeznaczonych na kwestie środowiskowe. Jeśli chodzi o projekty dotyczące zmian klimatycznych, Komisja wprowadziła system przybliżonego określania kosztów, ale nie uczyniła tego w odniesieniu do innych obszarów, zwłaszcza bioróżnorodności i pustynnienia.

6.78. Profile środowiskowe krajów zostały przygotowane dla prawie wszystkich krajowych dokumentów strategicznych i do nich dołączone, a w samych dokumentach strategicznych znalazła się sekcja dotycząca środowiska. Niemniej jednak jakość profili jest różna, a ich wpływ na całość krajowych dokumentów strategicznych jest na ogół niewielki. Wytyczne dotyczące śródkresowego przeglądu krajowych dokumentów strategicznych, który prowadzono w czasie wykonywania niniejszego badania, mają prowadzić do zwrócenia większej uwagi na kwestie środowiska w krajowych dokumentach strategicznych i kładą szczególny nacisk na włączenie kwestii zmian klimatycznych do nowych wersji dokumentów strategicznych.

6.79. Komisja opracowała wskazówki dotyczące włączania kwestii ochrony środowiska do operacji wsparcia budżetowego. W praktyce jednak uwarunkowania i wskaźniki środowiskowe są nadal rzadko włączane do programów wsparcia budżetowego i tylko w kilku przypadkach przeprowadzono strategiczne oceny oddziaływania na środowisko.

6.80. Mimo że w swoich wytycznych Komisja ustaliła szczegółowe procedury badania środowiskowych aspektów wszystkich projektów, EuropeAid pozostawiło delegatom swobodę decydowania o tym, czy utworzą one punkty kontaktowe ds. środowiska w celu kontrolowania realizacji tych procedur. Ze względu na ograniczenia kadrowe wewnątrzni specjaliści EuropeAid ds. środowiska nie mogą kontrolować badania środowiskowych aspektów wszystkich wniosków projektowych.

6.81. Komisja ustanowiła również wytyczne dotyczące prowadzenia oceny oddziaływania na środowisko na etapie opracowania projektu, a także podejmowania działań w związku z zaleceniami sformułowanymi w tych ocenach. Jednakże zgodnie z przeglądem EuropeAid z 2009 r., o którym mowa w pkt 6.74, wymóg przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko nie zawsze jest spełniany.

6.82. Jeśli chodzi o środowiskowy program tematyczny⁽¹⁵⁾, delegatury odgrywają coraz większą rolę w ocenie wniosków projektowych. W odniesieniu do projektów krajowego dokumentu strategicznego podręcznik dotyczący integracyjnego podejścia do kwestii środowiska zawiera wytyczne mające zagwarantować, że przy tworzeniu projektu zostaną wzięte pod uwagę uwarunkowania lokalne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.77. EuropeAid poprawiło swoją zdolność identyfikacji i śledzenia wydatków na projekty środowiskowe, ale obliczenie dokładnej kwoty przeznaczonej na cele środowiskowe w ramach działań ukierunkowanych głównie na inne cele w zakresie polityki jest nadal zadaniem bardzo trudnym. Trwają dyskusje z OECD/DAC w celu ustalenia sposobu przekształcania danych jakościowych opartych na „wskaźnikach z Rio” w dane finansowe.

6.78. Jakość krajowych profili środowiskowych oraz ich wpływ na krajowe dokumenty strategiczne nadal są różne, jednak niektóre krajowe dokumenty strategiczne są aktualizowane na podstawie wytycznych dotyczących integracji środowiska w celu lepszego rozwiązywania problemów związanych ze zmianą klimatu, podczas gdy wytyczne dotyczące oceny śródkresowej pozwoliły w większym stopniu uwzględnić kwestie dotyczące środowiska i zmiany klimatu w krajowych dokumentach strategicznych, szczególnie w przypadku krajów objętych instrumentem finansowania współpracy na rzecz rozwoju.

6.79. W 2011 r. zostaną wydane wytyczne dotyczące nowego wsparcia budżetowego, które zawierać będą nowe wytyczne dotyczące zagadnień przekrojowych. Niezależnie od włączenia szczegółowych wskaźników środowiskowych w wielu krajach dialog polityczny na temat kwestii środowiskowych odbywa się jednak we wspólnych ramach skupiających donatorów, które powstają w następstwie operacji ogólnego wsparcia budżetowego. Aby strategiczne oceny oddziaływania na środowisko były skuteczne, wymagają one uwzględnienia kontekstu lokalnego oraz zaangażowania krajów partnerskich, a w związku z tym nie można ich narzucać.

6.81. EuropeAid opracowało noty informacyjne i wytyczne, które odnoszą się między innymi do wspierania zarządzania zasobami naturalnymi w skali danej społeczności. Za pomocą wielu programów wspólnotowych promuje się inicjatywy w zakresie zarządzania zasobami naturalnymi na poziomie lokalnym. „Tematyczny program na rzecz środowiska i zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi, w tym energią” zawiera szczegółowe odniesienie do współpracy ze społecznościami lokalnymi, co zostało uwzględnione w zaproszeniach do składania wniosków zachęcających do sporządzania opisów koncepcji z uwzględnieniem „zabezpieczenia tytułów własności i praw społeczności lokalnych, w tym rdzennych mieszkańców” w kontekście zarządzania w dziedzinie leśnictwa.

⁽¹⁵⁾ Program tematyczny dotyczący środowiska i zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi, w tym energią (ENRTP).

UWAGI TRYBUNAŁU

6.83. W ramach procesu upraszczania zarządzania finansami przez Komisję, wprowadzono zmiany do rozporządzenia finansowego i do praktycznego przewodnika w celu ułatwienia procedur przetargowych i umożliwienia ich szybszego stosowania.

6.84. O potrzebie położenia nacisku na pomoc społecznościom lokalnym w znalezieniu metod zrównoważonego korzystania z zasobów naturalnych wspomniano w wytycznych środowiskowych EuropeAid, ale nie przedstawiono szczegółowych wskazówek dotyczących sposobu udzielenia takiej pomocy.

6.85. Komisja nie przeprowadziła ogólnej oceny skuteczności różnych instrumentów pomocy we wspieraniu ochrony środowiska. EuropeAid kończy jednak obecnie badanie dotyczące opracowania podejść ogólnosektorowych oraz bierze pod uwagę możliwość utworzenia funduszy powierniczych UE, które można wykorzystać do wspierania ochrony środowiska.

6.86. Komisja nadal korzysta z wiedzy specjalistycznej państw członkowskich i przedsiębiorstw prywatnych przy realizacji swoich programów środowiskowych, a także rozszerzyła możliwości udziału sektora prywatnego w ENRTP.

Wnioski

6.87. Komisja poczyniła znaczny postęp w realizacji różnorodnych zaleceń Trybunału. Dotyczy to zwłaszcza budowania potencjału wewnętrznego za pomocą szkoleń i wytycznych dla personelu. Niemniej jednak przegląd EuropeAid z 2009 r. wykazał uchybienia w realizacji niektórych nowych procedur związanych z integracyjnym podejściem do kwestii środowiskowych.

6.88. Istnieje szereg obszarów, w których należy dołożyć więcej starań, aby w pełni zrealizować te zalecenia. Trwa opracowywanie nowej kompleksowej strategii środowiskowej, ale jeżeli ma ona zostać wykorzystana w następnym okresie programowania, musi zostać ukończona do 2011 r. Wsparciem dla tej strategii muszą być dalsze prace nad wskaźnikami wyników w zakresie środowiska oraz ogólna ocena skuteczności programów i integracyjnego podejścia do kwestii środowiskowych, w tym roli różnych instrumentów. Należy także zwrócić większą uwagę na włączenie kwestii środowiskowych do programów wsparcia budżetowego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.84. EuropeAid opracowało wiele not informacyjnych w celu promowania zrównoważonego rozwoju, kładąc nacisk na podejścia oparte na społecznościach lokalnych. Ponadto tematyczny program na rzecz środowiska zawiera szczegółowe odniesienie do współpracy ze społecznościami lokalnymi, co pośród innych zagadnień zostało uwzględnione w zaproszeniach do składania wniosków zachęcających do sporządzania opisów koncepcji uwzględnieniem „zabezpieczenia tytułów własności i praw społeczności lokalnych, w tym rdzennych mieszkańców” w kontekście zarządzania w dziedzinie leśnictwa.

6.85. Komisja Europejska zakończyła obecnie badanie prowadzone w ścisłej współpracy z wieloma unijnymi agencjami rozwoju, dotyczące podejścia ogólnosektorowego w zakresie środowiska i zasobów naturalnych. Obecnie KE prowadzi również kilka programów wsparcia polityki sektorowej w tej dziedzinie. W porównaniu z przeszłością jest to niewątpliwie nowe dokonanie. Ustanowienie funduszy powierniczych UE stało się teraz możliwe w ramach wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia finansowego. Wprowadzono również porozumienia w sprawie przekazywania umożliwiający wnoszenie wkładów państw członkowskich UE w zarządzany przez Komisję Europejską światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Innowacyjne mechanizmy finansowania na rzecz środowiska obejmują również ustanowienie partnerstw publiczno-prywatnych oraz łączenie pożyczek i dotacji.

6.86. Komisja nadal korzysta z wiedzy specjalistycznej państw członkowskich i przedsiębiorstw prywatnych przy wdrażaniu swojej strategii środowiskowej.

6.87. Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie znacznego postępu w ingerującym podejściu do kwestii środowiskowych w ramach środków Komisji przeznaczonych na pomoc zewnętrzną. Przegląd *ex post*, mający charakter pilotażowy, stanowił element dążenia do stałej poprawy. Proces ten obejmował zmianę procedur wzajemnej oceny (grupa ds. zapewniania jakości) wprowadzającą wyraźniejsze zalecenie podejmowania aspektów środowiskowych na etapie przygotowywania wniosków dotyczących projektów.

6.88. Komisja i państwa członkowskie UE współpracują w celu sporządzenia wstępnego projektu strategii środowiskowej na początku 2011 r. i jego przyjęcia w drugiej połowie 2011 r.

Komisja zamierza prowadzić dalsze prace nad wskaźnikami w celu monitorowania skuteczności nowej strategii środowiskowej i oceny integracji środowiska w ramach jej działań. Ogólna ocena integracyjnego podejścia do kwestii środowiskowych w ramach współpracy na rzecz rozwoju planowana jest na 2011 r. Jeżeli wyniki oceny będą gotowe w odpowiednim czasie, zostaną one uwzględnione w koncepcji nowej strategii UE. Na 2011 r. planuje się także opracowanie nowych wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego, które zawierać będą nowe wytyczne dotyczące zagadnień przekrojowych. Prowadząc te prace, Komisja będzie nadal dążyła do ścisłej koordynacji i harmonizacji z państwami członkowskimi UE we wspieraniu programu skuteczności pomocy.

ZAŁĄCZNIK 6.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCYJ W ZAKRESIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ, ROZWOJU I ROZSZERZENIA

	2009										2008	2007
	EuropeAid		RELEX		ELARG		ECHO		Ogółem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY												
Łączna liczba transakcji (z czego):	117		11		38		14		180		180	145
Zaliczki	57		2		13		11		83		71	46
Płatności okresowe/końcowe	60		9		25		3		97		109	99
WYNIKI BADANIA												
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>												
Transakcje, w których nie wystąpiły błędy	90 %	{105}	91 %	{10}	79 %	{30}	86 %	{12}	87 %	{157}	73 %	74 %
Transakcje, w których wystąpiły błędy	10 %	{12}	9 %	{1}	21 %	{8}	14 %	{2}	13 %	{23}	27 %	26 %
ANALIZA TRANSAKCYJ, W KTÓRYCH WYSTĄPIŁY BŁĘDY												
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>												
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy wg rodzaju wydatków												
Zaliczki	33 %	{4}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	17 %	{4}	19 %	19 %
Płatności okresowe/końcowe	67 %	{8}	100 %	{1}	100 %	{8}	100 %	{2}	83 %	{19}	81 %	81 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy wg rodzaju błędów												
Błędy niekwantyfikowalne	67 %	{8}	100 %	{1}	88 %	{7}	50 %	{1}	74 %	{17}	60 %	73 %
Błędy kwantyfikowalne	33 %	{4}	0 %	{0}	12 %	{1}	50 %	{1}	26 %	{6}	40 %	27 %
w tym:												
Błędy kwalifikowalności	100 %	{4}	nd.	{0}	100 %	{1}	100 %	{1}	100 %	{6}	79 %	100 %
Błędy wystąpienia	0 %	{0}	nd.	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	21 %	0 %
Błędy dokładności	0 %	{0}	nd.	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	0 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH												
Najbardziej prawdopodobny poziom błędów:												
< 2 %												
2 % do 5 %					X						X	X
> 5 %												

ZAŁĄCZNIK 6.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ, ROZWOJU I ROZSZERZENIA

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System		Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej (Komisja)				Ocena ogólna
		Kontrole <i>ex ante</i>	Monitorowanie i nadzór	Kontrole zewnętrzne	Audyt wewnętrzny	
EuropeAid ⁽¹⁾	Centrala					
	Delegatury				nd.	
DG RELEX				(?)		
DG ELARG				(?)		
DG ECHO						

⁽¹⁾ Ocena ta odpowiada ocenie opublikowanej w sprawozdaniu dotyczącym EFR.

⁽²⁾ Kontrole *ex post*.

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ocena ogólna	2009	2008	2007

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
nd.	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

ZAŁĄCZNIK 6.3

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI W ZAKRESIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ, ROZWOJU I ROZSZERZENIA

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności
EuropeAid	Bez zastrzeżeń	nd.	EuropeAid stworzyło kompleksową strategię kontroli i wprowadziło kolejne znaczne usprawnienia do struktury i funkcjonowania swoich systemów nadzoru i kontroli. Jednakże w wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że w zakresie niektórych mechanizmów kontrolnych utrzymują się uchybienia oraz że w płatnościach występował istotny poziom błędów.	B
RELEX	Z zastrzeżeniami	Znaczące uchybienia w zakresie nieodpowiednich mechanizmów kontrolnych ograniczających ryzyko, które nie pozwalają uzyskać pewności co do wydatków, którymi zarządzano w ramach misji WPZiB, oraz istotne uchybienia sprawiające, że kontrole <i>ex post</i> nie pozwalają uzyskać dodatkowej pewności w uzupełnieniu innych elementów systemu kontroli.	Nadal nie wyeliminowano istotnych niedociągnięć wykrytych w komponencie kontroli <i>ex post</i> systemów nadzoru i kontroli DG RELEX, służących zapewnieniu prawidłowości transakcji.	A
ELARG	Bez zastrzeżeń	nd.		A
ECHO	Bez zastrzeżeń	nd.		A

(*) W swoim oświadczeniu dyrektor generalny stwierdza, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczną gwarancję prawidłowości transakcji.

A: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

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

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

ZAŁĄCZNIK 6.4

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z POPRZEDNIMI UWAGAMI W ZAKRESIE POMOCY ZEWNĘTRZNEJ, ROZWOJU I ROZSZERZENIA

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału
Stosunki zewnętrzne i rozwój		
1. <i>Monitorowanie i wspieranie organizacji odpowiedzialnych za wdrażanie projektów finansowanych ze środków UE</i>		
Jeżeli chodzi o kontrole <i>ex ante</i> , odnotowano uchybienia, takie jak niewystarczające monitorowanie i wspieranie organizacji odpowiedzialnych za wdrażanie projektów finansowanych ze środków UE. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 8.22 i 8.35).	Opracowanie pakietu narzędzi zarządzania finansami dla organizacji wdrażających.	Zob. sprawozdanie dotyczące EFR, załącznik 4 wiersz 2.
2. <i>Płatności w ramach wsparcia budżetowego</i>		
W przypadku kontroli <i>ex ante</i> odnotowano uchybienia w płatnościach w ramach wsparcia budżetowego: były to uchybienia w procedurach weryfikacji spełnienia warunków płatności (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 8.22).	Powszechna w całej Komisji świadomość potrzeby wprowadzenia bardziej usystematyzowanego i formalnego podejścia do oceny płatności w zakresie wsparcia budżetowego, w tym wzmocnienia roli weryfikacji prowadzonych przez personel zajmujący się finansami oraz umowami w procesie zatwierdzania płatności.	Zob. sprawozdanie dotyczące EFR, załącznik 4 wiersz 9.
3. <i>System kontroli zewnętrznych</i>		
W zakresie wykorzystywania kontroli zewnętrznych, które stanowią jeden z najważniejszych komponentów ram kontroli wewnętrznej EuropeAid, Trybunał odnotował poprawę. Uznał jednakże, iż kontrole te zasadniczo pozostają częściowo skuteczne. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 8.23 i 8.24).	Reformy metodyki kontroli wprowadzone od 2007 r., których uzupełnienie stanowi istotna zmiana metodyki w zakresie rocznego planu kontroli	Zob. sprawozdanie dotyczące EFR, załącznik 4 wiersz 3.
4. <i>Proces zarządzania ryzykiem</i>		
Stwierdzono częściową skuteczność procesu zarządzania ryzykiem (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 8.23).	Dalsze starania mające na celu zwiększenie świadomości procesu zarządzania ryzykiem.	Proces zarządzania ryzykiem został oceniony jako zasadniczo skuteczny.

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału
5. <i>Kontrole ex post</i>		
Stwierdzono istotne niedociągnięcia w komponentcie kontroli <i>ex post</i> systemów nadzoru i kontroli DG RELEX, służących zapewnieniu prawidłowości transakcji (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 8.25).	Ścisłe monitorowanie realizacji rocznych planów kontroli <i>ex post</i> .	Pomimo podjętych starań oraz poczynionych do tej pory postępów nadal nie wyeliminowano istotnych uchybień.
Rozszerzenie		
6. <i>Jednostka audytu wewnętrznego</i>		
Odnotowano, że wieloletni program pracy jednostki audytu wewnętrznego nie był w wystarczającym stopniu dopracowany (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 8.27).	W 2009 r. jednostka audytu wewnętrznego opracowała wieloletni program działań.	Trybunał uważa, że DG ELARG odniosła się to tej uwagi w sposób zadowolający.
7. <i>Kontrole ex post projektów zarządzanych centralnie</i>		
Odnotowano, że DG ELARG nie posiadała strategii kontroli <i>ex post</i> w odniesieniu do projektów zarządzanych centralnie (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 8.27).	W 2009 r. DG ELARG opracowała strategię kontroli <i>ex post</i> w odniesieniu do projektów zarządzanych centralnie.	Trybunał z zadowoleniem przyjął inicjatywę DG ELARG, ale nowa strategia zostanie zastosowana w praktyce dopiero w 2010 r. i dopiero wówczas będzie można określić jej skuteczność.
8. <i>Potencjalne nieprawidłowości w zarządzaniu funduszami Phare przez dwie agencje w Bułgarii</i>		
Odnotowano, że nadal występowały zasadnicze uchybienia dotyczące potencjalnych nieprawidłowości w zarządzaniu funduszami Phare przez dwie agencje w Bułgarii (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 8.28).	W 2009 r., w następstwie działań naprawczych władz bułgarskich, DG ELARG odwołała zawieszenie płatności na rzecz Bułgarii.	DG ELARG powinna w dalszym ciągu poświęcać szczególną uwagę monitorowaniu realizacji funduszy poakcesyjnych w Bułgarii.
Pomoc humanitarna		
9. <i>Jednostka audytu wewnętrznego</i>		
W 2008 r. jednostka audytu wewnętrznego nie prowadziła jeszcze prac w pełnym wymiarze z uwagi na trwający proces przejmowania zadań od jednostki audytu wewnętrznego EuropeAid (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 8.29).	W 2009 r. jednostka audytu wewnętrznego miała odpowiednie zasoby kadrowe i w pełni zrealizowała roczny program prac.	Jednostka audytu wewnętrznego w DG ECHO funkcjonuje właściwie i umożliwiła Dyrektorowi Generalnemu DG ECH uzyskać wystarczającą pewność.

ROZDZIAŁ 7

Edukacja i obywatelstwo

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	7.1–7.8
Szczegółowa charakterystyka grupy polityk	7.2–7.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.6–7.8
Prawidłowość transakcji	7.9–7.13
Skuteczność systemów	7.14–7.16
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	7.17
Wnioski i zalecenia	7.18–7.21

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę grupy polityk „Edukacja i obywatelstwo”, obejmującej następujące obszary polityki: 15 – „Edukacja i kultura”, 16 – „Komunikacja” oraz 18 – „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz płatności w 2009 r. przedstawiono w **tabeli 7.1**.

Tabela 7.1 – Edukacja i obywatelstwo – najważniejsze informacje

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za 2009 r.	Tryb zarządzania budżetem
15	Edukacja i kultura	Wydatki administracyjne	118	Bezpośrednie scentralizowane
		Uczenie się przez całe życie, w tym wielojęzyczność	1 154	Pośrednie scentralizowane
		Rozwój współpracy kulturalnej w Europie	52	Pośrednie scentralizowane
		Wspieranie i promowanie współpracy w sprawach młodzieży i sportu	144	Pośrednie scentralizowane
		Promowanie obywatelstwa europejskiego	28	Pośrednie scentralizowane
		1 496		
16	Komunikacja	Wydatki administracyjne	109	Bezpośrednie scentralizowane
		Komunikacja i media	35	Bezpośrednie scentralizowane
		„Działanie na poziomie lokalnym” – komunikacja	39	Bezpośrednie scentralizowane
		Narzędzia analizy i komunikacji	21	Bezpośrednie scentralizowane
		204		
18	Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	Wydatki administracyjne	64	Bezpośrednie scentralizowane
		Solidarność – granice zewnętrzne, polityka wizowa i swobodny przepływ osób	270	Dzielone/Bezpośrednie scentralizowane
		Przepływy migracyjne – wspólna polityka w zakresie migracji i azylu	254	Dzielone/Bezpośrednie scentralizowane
		Prawa podstawowe i obywatelstwo	34	Bezpośrednie scentralizowane
		Bezpieczeństwo i ochrona swobód	52	Bezpośrednie scentralizowane
		Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych	50	Bezpośrednie scentralizowane
		Rozpowszechnianie informacji o narkotykach i zapobieganie ich spożyciu	16	Bezpośrednie scentralizowane
		Strategia i koordynacja polityki	4	Bezpośrednie scentralizowane
		744		

Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	291
Wydatki operacyjne ogółem (na które składają się):	2 153
— zaliczki	1 881
— płatności okresowe/końcowe	272
Płatności za rok ogółem	2 444

Zobowiązania za rok ogółem **2 788**

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.
Źródło: Sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za 2009 r.

Szczegółowa charakterystyka grupy polityk

7.2. Wydatkami w ramach trzech tytułów budżetowych w tej grupie polityk zarządzają niemal wyłącznie trzy właściwe dyrekcje generalne (DG) Komisji. Są to: DG ds. Edukacji i Kultury (DG EAC) w zakresie tytułu budżetowego 15, DG ds. Komunikacji (DG COMM) w zakresie tytułu budżetowego 16 i DG ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa (DG JLS) w zakresie tytułu budżetowego 18. Większością wydatków w tym obszarze zarządza się w sposób pośredni scentralizowany lub w ramach zarządzania dzielonego, przy czym działania są realizowane w formie wieloletnich programów, za które odpowiadają Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA), agencje krajowe⁽¹⁾ lub podobne struktury zarządcze w państwach członkowskich. Właściwe organy w państwach członkowskich przydzielają dotacje oraz zawierają umowy na projekty lub działania realizowane przez prywatnych lub publicznych beneficjentów.

7.3. Wsparcie UE w obszarze „Edukacja i obywatelstwo” charakteryzuje się wielością systemów finansowania obsługujących różnorodne obszary tematyczne oraz różne rodzaje projektów, jak np. dotacje do działań propagujących postawy obywatelskie czy też dotacje na rzecz mobilności w obszarze edukacji i kształcenia. Projekty realizowane są nie tylko przez instytucje dydaktyczne i szkoleniowe, lecz także przez inne organizacje typu *non profit*, firmy prywatne oraz organy administracji publicznej. Beneficjentami końcowymi działań w zakresie mobilności są osoby fizyczne, przede wszystkim obywatele UE. Zarządzanie niektórymi programami, takimi jak Fundusz Granic Zewnętrznych, Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Fundusz Powrotów Imigrantów i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, jest jednak najczęściej dzielone z państwami członkowskimi.

7.4. Finansowanie w tej grupie polityk obejmuje głównie zaliczki dla tradycyjnych agencji UE i agencji krajowych, obok kwartalnych dopłat do ich kosztów operacyjnych. Płatności na rzecz agencji krajowych dokonywane są po podpisaniu umowy lub przyjęciu programu prac, lub – w przypadku większości drugich lub trzecich zaliczek – po uznaniu przez Komisję, że 70 % zaliczkowych funduszy zostało już wydanych. Zaliczki te zazwyczaj osiągają pułap 100 % ich maksymalnej dozwolonej wysokości. Niewielka liczba warunków koniecznych do spełnienia w przypadku płatności zaliczkowych oznacza, że ryzyko błędu jest bardzo niskie. Ryzyko błędu w płatnościach okresowych i końcowych jest uznawane za wyższe niż w płatnościach zaliczkowych. Płatności okresowe i końcowe dokonywane są na podstawie faktycznie poniesionych kosztów, a zatem istnieje ryzyko, że w przedstawianych przez beneficjentów zestawieniach poniesionych wydatków zostaną ujęte koszty niekwalifikowalne, zawyżone lub nieudokumentowane i że nie zostaną one wykryte przez jednostki zarządzające lub Komisję.

7.4. W obszarze polityki „Edukacja i obywatelstwo” Komisja wprowadziła swoje systemy nadzoru i kontroli zgodnie z podejściem opartym na jednolitej kontroli, w ramach którego kontrole pierwszego stopnia są przeprowadzane na poziomie agencji krajowych, kontrole drugiego stopnia są przeprowadzane przez organy krajowe, a kontrole nadzorcze na poziomie Komisji.

W celu zminimalizowania ryzyka wydatków niekwalifikowalnych dotyczących płatności końcowych DG ds. Edukacji i Kultury (DG EAC) rozszerzyła wykorzystanie stawek ryczałtowych i dotacji ryczałtowych w obecnej generacji programów.

Wprowadzono również obowiązek kontroli na poziomie agencji krajowych, w szczególności kontrole na miejscu, kontrole dokumentacji i audyty przy minimalnych wymaganiach opartych na ocenie ryzyka.

⁽¹⁾ Mające stosunki umowne z Komisją.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.5. Agencje krajowe zawierają umowy o dotacje z organizacjami uczestniczącymi⁽²⁾ i wykorzystują zaliczki otrzymane od Komisji, wypłacając tym organizacjom zaliczki w wysokości od 80 % do 100 %, w zależności od rodzaju programu. Projekty zostają zakończone w ciągu maksymalnie trzech lat, następnie sporządzane są sprawozdania końcowe, a zamknięcie projektów odbywa się pomiędzy agencją krajową a beneficjentami. Agencja krajowa przedstawia Komisji roczne sprawozdanie z działalności agencji krajowej, które zawiera sprawozdania finansowe dotyczące wszystkich otwartych umów między nią a Komisją. Po zamknięciu wszystkich projektów finansowanych z budżetu na dany rok agencja krajowa przedkłada Komisji skonsolidowane sprawozdanie końcowe będące częścią jej rocznego sprawozdania z działalności. Po zatwierdzeniu sprawozdania, obliczeniu salda końcowego i dokonaniu należnych płatności lub odzyskaniu środków Komisja zamyka umowę z agencją.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

7.6. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **części 2 załącznika 1.1**. W odniesieniu do kontroli edukacji i obywatelstwa należy odnotować następujące kwestie:

- a) zbadano próbę 120 zamkniętych programów i projektów na poziomie Komisji. 78 z nich odnosiło się do zamkniętych programów i projektów za okres 2000–2006;
- b) próbę 30 zaliczek wypłaconych w 2009 r. zbadano osobno;
- c) przy ocenie systemów koncentrowano się na zamykaniu programów i projektów przez Komisję;
- d) oceniono roczne sprawozdania z działalności i towarzyszące im oświadczenia DG EAC i DG JLS.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.5. Roczne sprawozdania agencji krajowych dają Komisji pełny obraz w ujęciu rocznym dotyczący stanu wdrożenia programów oraz zarządzania i kontroli przeprowadzonych przez agencje krajowe.

Informacje zawarte w rocznych sprawozdaniach agencji krajowych są corocznie poświadczane przez organy krajowe odnośnego państwa w ramach przedstawianego Komisji poświadczenia wiarygodności.

7.6.

- a) Korzyści, związane z nową generacją programów na lata 2007–2013 o uproszczonych zasadach i w przypadku których powszechnie stosuje się system finansowania w oparciu o stawki ryczałtowe, powinny wpłynąć na zmniejszenie ryzyka związanego z płatnościami końcowymi.

⁽²⁾ Organizacje uczestniczące to zazwyczaj uczelnie, szkoły lub kolegia, które zarządzają płatnościami dla beneficjentów, takich jak studenci, uczniowie lub nauczyciele.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.7. W przypadku DAS 2009 kontrola Trybunału dotyczyła głównie wydatków poniesionych i zatwierdzonych przez Komisję. Kontrola obejmowała wizyty u beneficjentów końcowych, takich jak straż graniczna w państwach członkowskich, ośrodki dla uchodźców, placówki kulturalne i uczelnie zarządzające płatnościami dla studentów i nauczycieli. Celem kontroli była ocena poprawności obliczeń i zgodności z odpowiednimi zasadami i przepisami dotyczącymi wydatków. Kontrola próby transakcji stanowiących podstawę zamknięcia programów i projektów zapewniła uzyskanie pełniejszego obrazu zarządzania finansami na poziomie Komisji i państw członkowskich w tej grupie polityk, niż byłoby to możliwe na podstawie badania większej liczby zaliczek, w przypadku których ryzyko błędu jest bardzo niskie (co wynika z poprzednich kontroli Trybunału), gdyż w momencie zamykania programu staje się jasne, czy wydatki zostały poniesione zgodnie z warunkami określonymi dla danego programu. W związku z tym podejście kontrolne różni się od podejścia zastosowanego w zeszłym roku, a zatem wyniki uzyskane w ubiegłym i w tym roku nie są bezpośrednio porównywalne.

7.8. Ze względu na wieloetapowy charakter procesu zamykania programów i projektów wydatki na poziomie beneficjentów końcowych mogą być przedstawione do zatwierdzenia przez Komisję dopiero kilka lat po podpisaniu umów. W próbie rozliczeń Komisji dokonanych w 2009 r. wiele transakcji leżących u ich podstaw dotyczyło projektów rozpoczętych w 2004 i 2005 r. Projekty te odnoszą się zatem do okresu programowania 2000–2006. W okresie 2007–2013 wprowadzono nowe zasady finansowania i systemy kontroli. Zamknięcia programów podlegających nowym zasadom i systemom nastąpią w kolejnych latach.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKЦИИ

7.9. Wyniki badania transakcji przedstawiono w załączniku 7.1.

7.10. Płatności zaliczkowe stanowią 87 % wszystkich płatności dokonanych w grupie polityki „Edukacja i obywatelstwo”. Trybunał zbadał losowo dobraną próbę 30 zaliczek wypłaconych w 2009 r. Łączna wartość tych zaliczek wyniosła 410 mln euro, co stanowi 22 % łącznych wydatków wypłaconych w formie zaliczek zaksięgowanych w sprawozdaniu finansowym. W płatnościach zaliczkowych nie stwierdzono istotnych błędów.

7.11. Trybunał określił poziom błędu w przypadku zamkniętych programów między 2 % a 5 %.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.7. Komisja pragnie zauważyć, że próba Trybunału dotycząca poświadczenia wiarygodności za 2009 r. składa się ze 120 płatności końcowych i 30 płatności zaliczkowych, natomiast 87 % kwot płatności dla całej tej grupy polityk to płatności zaliczkowe (zob. tabela 7.1).

7.8. Komisja podkreśla, że obecny system zarządzania i kontroli opiera się na stabilnej sieci agencji krajowych, które są ściśle nadzorowane zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Oznacza to, że zamknięcie umowy o finansowanie między agencjami a Komisją nie stanowi szczególnego czynnika ryzyka, ponieważ istnieje solidny system sprawozdawczości rocznej, w ramach którego Komisja monitoruje wykonanie budżetu przez agencje w ujęciu rocznym. W przypadku wykrycia problemów podczas tego przeglądu rocznego Komisja może interweniować i interweniowała już względem agencji krajowych i organów krajowych na długo przed zamknięciem odnośnej umowy o finansowanie (por. informacje zwrotne dotyczące oceny finansowej, dostarczone w piśmie zawierającym wnioski z oceny pod koniec rocznego przeglądu dokumentacji).

7.9. Widoczny wzrost odsetka transakcji, w których wystąpiły błędy w 2009 r., można wyjaśnić zmianą podejścia Trybunału skupiającego się głównie na płatnościach końcowych.

7.10. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał nie wykrył żadnych błędów w płatnościach zaliczkowych.

7.11. Komisja przyjmuje do wiadomości, że poziom błędu dotyczący płatności końcowych nieznacznie przekracza 2 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.12. Trybunał stwierdził, że w 29 ze 120 zamkniętych projektów poddanych badaniu (24 %) wystąpiły błędy kwantyfikowalne. Najczęstszy rodzaj błędów kwantyfikowalnych stanowiły błędy kwalifikowalności – zob. przykład c). Przykłady błędów kwantyfikowalnych:

- a) *Studenci otrzymywali fundusze na wyjazdy w ramach mobilności studenckiej, w odniesieniu do których zadeklarowano nieprawidłowy czas trwania (błędy dokładności).*

W 7 z 36 dofinansowanych przez DG EAC, skontrolowanych transakcji w ramach programu Sokrates II (20 %), z których większość stanowiły płatności dla uczelni wydających środki na wyjazdy naukowe objęte programem Erasmus, wykryto przypadki płatności na rzecz studentów z tytułu pobytów dłuższych niż te, które faktycznie miały miejsce.

- b) *Koszty nieoparte fakturami lub dowodami płatności (błędy wystąpienia).*

W projekcie Daphne II ⁽³⁾, dofinansowanym przez DG JLS, w zadeklarowanych do zwrotu kosztach ujęto nieudokumentowane wydatki na podróże i koszty utrzymania. Stwierdzone błędy stanowiły 10 % zadeklarowanych kosztów.

- c) *Deklarowanie niekwalifikowalnych kosztów (błędy kwalifikowalności).*

W skontrolowanym projekcie wymiany młodzieży, dofinansowanym przez DG EAC, wiek 27 spośród 48 uczestników przekraczał ustalony limit i nie podano żadnego uzasadnienia tego faktu. Doprowadziło to do powstania kosztów niekwalifikowalnych związanych z podróżą, uzyskaniem wizy i pobytem w wysokości 12 460 euro (37 % zadeklarowanych kosztów). W przypadku innych projektów, w których stwierdzono błędy, skontrolowanych w ramach finansowanego przez DG EAC programu „Młodzież w działaniu”, poziom błędów wahał się między 1 % a 13 %.

7.13. Ponadto 38 transakcji (32 %) zawierało błędy niekwantyfikowalne, w tym niektóre świadczące o istnieniu uchybień systemowych na poziomie Komisji. Na przykład stwierdzono pięć przypadków opóźnienia w zatwierdzaniu przez Komisję sprawozdań końcowych: jeden w DG JLS, jeden w EACEA i trzy w DG EAC. Opóźnienia wahały się od 87 dni do przeszło dwóch lat po upływie terminu.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

7.14. Wyniki badania systemów w zakresie edukacji i obywatelstwa przedstawiono w **załączniku 7.2**.

⁽³⁾ Program, którego celem jest zwalczanie przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.12. Komisja podejmie działania następcze w związku z błędami wskazanymi przez Trybunał; w stosownych przypadkach środki nienależnie wypłacone zostaną odzyskane.

- a) Komisja podkreśla, że ustalenia Trybunału dotyczą transakcji w ramach programu Sokrates II obejmujących dotacje dla instytucji kształcenia wyższego na rok akademicki 2004/2005, 2005/2006 i 2006/2007. Wraz z wprowadzeniem programu „Uczenie się przez całe życie” Komisja wzmocniła doradztwo i wsparcie dla agencji krajowych w celu zapewnienia należytego zarządzania finansami UE zarówno na szczeblu agencji krajowych, jak i beneficjentów oraz w celu zapewnienia odpowiedniej ścieżki audytu na wszystkich poziomach.

- b) Komisja będzie śledzić i odzyskiwać wszelkie nienależne płatności dotyczące projektu Daphne.

- c) W ramach poprzedniego programu „Młodzież”, który był kontrolowany przez Trybunał, kryteria kwalifikowalności zapewniały pewną elastyczność. Kryteria kwalifikowalności dla bieżącego programu „Młodzież w działaniu” zostały zaostrzone. Z powodu braku dostępności uzasadnienia dotyczącego tej starej dokumentacji, Komisja odzyska odnośne środki.

7.13. Terminy zatwierdzania są monitorowane w ramach regularnych sprawozdań dla kierownictwa wyższego szczebla. Komisja przyznaje, że występują opóźnienia dotyczące zamykania wspomnianych sprawozdań końcowych, lecz chciałaby podkreślić, że nie miało to wpływu na beneficjentów końcowych programu. Aby zapobiec takim sytuacjom, w każdej służbie powołano specjalną grupę zadaniową odpowiedzialną za zamykanie tego typu dokumentacji oraz zmieniono zasady sprawozdawczości w zakresie programów.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.15. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola systemów koncentrowała się na systemach na poziomie Komisji, związanych z zamkniętymi przez nią w 2009 r. programami i projektami (w dużej mierze oparto się na zasadach obowiązujących w okresie programowania 2000–2006, zob. pkt 7.8). Kontrola polegała na ustaleniu, czy Komisja miała solidne podstawy do zamknięcia/ostatecznego rozliczenia programu lub projektu poprzez sprawdzenie m.in., czy Komisja przeprowadziła pełną ocenę sprawozdań końcowych z uwzględnieniem aspektów finansowych i pozafinansowych, czy kwota płatności/odzyskiwanych środków została prawidłowo naliczona i czy zaliczki zostały prawidłowo rozliczone, a także czy istniał odpowiedni rozdział obowiązków.

7.16. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2008 r. Trybunał stwierdził, że system opracowany na nowy okres – o ile jest należycie stosowany – mógłby w przyszłości stanowić odpowiednią podstawę do uzyskania pewności. Jednakże w przypadku DG EAC systemy nadzoru i kontroli na poziomie Komisji w 2009 r. nie doprowadziły do wykrycia i korekty znacznej liczby błędów w zamykanych w tym roku programach. W przypadku DG JLS Trybunał wykrył błędy w transakcjach przeprowadzonych przed dokonaniem odpowiedniej płatności. Na przykład w przypadku trzech transakcji w skontrolowanej próbie, związanych z rozwojem, wdrożeniem i obsługą jednostki centralnej systemu porównywania danych biometrycznych (BMS) oraz jednostki rezerwowej BMS na potrzeby wizowego systemu informacyjnego, zapisów księgowych dokonano w odniesieniu do niewłaściwych zobowiązań.

WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

7.17. Wyniki przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji przedstawiono w **załączniku 7.3**.

WNIOSKI I ZALECENIA

7.18. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony 31 grudnia 2009 r. w ramach zamykania programów i projektów w grupie polityk „Edukacja i obywatelstwo” wystąpił istotny poziom błędów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.15. Komisja z zadowoleniem odnotowuje fakt, że Trybunał nie wykrył znaczących uchybień w ramach kontroli systemów, w szczególności w odniesieniu do przeprowadzonej przez Komisję oceny sprawozdań końcowych, ustalania płatności, odzyskiwanych środków i rozliczeń płatności zaliczkowych oraz odpowiedniego podziału obowiązków. W tych kwestiach Komisja uznaje systemy kontroli za skuteczne.

7.16. Uprozczone zasady i powszechne wykorzystanie finansowania ryczałtowego w obecnej generacji programów (na lata 2007–2013) powinno ograniczać ryzyko związane z płatnościami końcowymi w przyszłości; zob. odpowiedź do pkt 7.6 a). DG EAC przeprowadza obecnie analizę kosztów kontroli. Oczekując na wyniki tej analizy, Komisja stwierdza, że ze względu na niski poziom wykrytych błędów zwiększenie liczby kontroli nie byłoby opłacalne.

Przykład Trybunału odnoszący się do DG JLS dotyczy korekt/uregulowań w celu zbilansowania jednego wcześniejszego błędu.

7.17. Jeśli chodzi o DG JLS, dyrektor generalny postanowił nie wnosić zastrzeżeń do dwóch rodzajów „ryzyka wizerunkowego” wymienionych przez Trybunał (CEPOL i zamówienia publiczne dotyczące bułgarskiego instrumentu Schengen) w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2009 r., ponieważ kompleksowa analiza szczególnych okoliczności doprowadziła do wniosku, że nie spełnione są kryteria zawarte w ogólnych wytycznych w sprawie wnoszenia zastrzeżeń. Zgodnie ze stałymi instrukcjami do rocznych sprawozdań z działalności za 2009 r. ryzyko wizerunkowe nie może być podstawą wniesienia zastrzeżeń (musi występować „zdarzenie”, które prowadzi do zastrzeżenia i zdarzenie to musi spełniać określone kryteria). Zdaniem Komisji nie było takiego zdarzenia w DG JLS w 2009 r.

Co więcej, taka sama sytuacja występowała w odniesieniu do rocznego sprawozdania z działalności za 2008 r.

7.18. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał nie wykrył błędów w płatnościach zaliczkowych, które obejmowały 87 % łącznych kosztów operacyjnych w obszarze „Edukacja i obywatelstwo” w 2009 r. (zob. tabela 7.1).

Komisja przyjmuje do wiadomości, że wskaźnik błędów dotyczący płatności końcowych nieznacznie przekracza 2 %. Komisja podejmie działania następcze w związku ze wskazanymi przez Trybunał błędami dotyczącymi płatności końcowych; w stosownych przypadkach środki zostaną odzyskane.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.19. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Edukacja i obywatelstwo” były częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości zamykania programów i projektów w 2009 r. Jak wyjaśniono w pkt 7.8, wieloetapowy proces zamykania programów stosowany przez Komisję oznacza, że zamknięte programy obejmują transakcje sięgające 2004/2005 r., ale zatwierdzone przez Komisję dopiero w 2009 r.

7.20. Trybunał zaleca, aby Komisja nadal prowadziła działania zmierzające do usprawnienia kontroli zamykania programów, tak by można było uzyskać pewność, że błędy są wykrywane i korygowane oraz że udaje się zapobiegać ponownemu pojawianiu się błędów wykrytych w przeszłości.

7.21. W **załączniku 7.4** przedstawiono podsumowanie działań podjętych w związku z poprzednimi uwagami.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.19–7.20. Komisja uznaje, że systemy nadzoru i kontroli wprowadzone na lata 2007–2013 stanowią solidne ramy.

Udoskonalenia systemów w obszarze „Edukacja i kultura” wprowadzone w 2009 r. (aktualizacja wytycznych dla agencji krajowych i wzmocnienie wizyt kontrolnych na miejscu) nie są widoczne, ponieważ Trybunał skupił się na płatnościach końcowych dotyczących działań z poprzedniej generacji programów, które nie były objęte obecnym systemem (w szczególności skontrolowanych działań dotyczących roku akademickiego 2004/2005 i 2005/2006).

Komisja podkreśla, że zamknięcie w 2009 r. projektów z roku akademickiego 2004/2005 jest normalną procedurą. Najdłuższy z tych projektów zakończył się w 2008 r. i został zgłoszony do zamknięcia przez agencje krajowe w rocznym sprawozdaniu za 2008 r., które Komisja otrzymała w 2009 r.

ZAŁĄCZNIK 7.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE EDUKACJI I OBYWATELSTWA (1)

	2009				2008	2007
	15 Edukacja i kultura	16 Komunikacja	18 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	Ogółem		
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY						
Łączna liczba transakcji (w tym):	92	13	45	150	150	150
Zaliczki	20	1	9	30	129	95
Zamknięcia	72	12	36	120	21	55
WYNIKI BADANIA						
(w % i liczbie transakcji)						
Transakcje, w których nie wystąpiły błędy	58 % {53}	100 % {13}	82 % {37}	69 % {103}	90 %	79 %
Transakcje, w których wystąpiły błędy	42 % {39}	0 % {0}	18 % {8}	31 % {47}	10 %	21 %
ANALIZA TRANSAKcji, W KTÓRYCH WYSTĄPIŁY BŁĘDY						
(w % i liczbie transakcji)						
Analiza wg rodzaju wydatków						
Zaliczki	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	60 %	35 %
Zamknięcia	100 % {39}	0 % {0}	100 % {8}	100 % {47}	40 %	65 %
Analiza wg rodzaju błędu						
Błędy niekwantyfikowalne	33 % {13}	0 % {0}	67 % {5}	38 % {18}	73 %	68 %
Błędy kwantyfikowalne	67 % {26}	0 % {0}	33 % {3}	62 % {29}	27 %	32 %
w tym:						
Błędy kwalifikowalności	50 % {13}	0 % {0}	100 % {3}	55 % {16}	50 %	80 %
Błędy wystąpienia	15 % {4}	0 % {0}	0 % {0}	14 % {4}	25 %	0 %
Błędy dokładności	35 % {9}	0 % {0}	0 % {0}	31 % {9}	25 %	20 %
SZACOWANY WPLYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH						
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu w przypadku zamknięć:						
< 2 %					X	
2 % to 5 %			X			X
> 5 %						

(1) Jak wyjaśniono w pkt 7.7, podejście kontrolne zastosowane w 2009 r. różni się od podejścia zastosowanego w 2008 i 2007 r., a zatem wyniki kontroli za 2009 r. nie są bezpośrednio porównywalne z wynikami kontroli za 2008 i 2007 r. Ponadto należy zauważyć, że w przypadku 2007 i 2008 r. próba Trybunału składała się z płatności okresowych/końcowych i zaliczek, natomiast próba dotycząca 2009 r. składała się z zamknięć i zaliczek. „Zamknięcia” ujęte w pierwszej kolumnie powinny zatem dla roku 2007 i 2008 być traktowane jako „płatności okresowe/końcowe”.

ZAŁĄCZNIK 7.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE EDUKACJI I OBYWATELSTWA

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System	Ocena ogólna
DG EAC	
DG JLS	
DG COMM	

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ocena ogólna	2009	2008	2007
	(¹)	(²)	(³)

(¹) Skontrolowane systemy: zamykanie przez Komisję płatności i rozliczeń.

(²) Skontrolowane systemy: zarządzanie programem „Uczenie się przez całe życie” przez organy krajowe, agencje krajowe i Komisję.

(³) Skontrolowane systemy: dokonywanie przez Komisję oceny poświadczeń *ex ante* w odniesieniu do programu „Uczenie się przez całe życie” i do Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców II, prowadzenie przez Komisję kontroli *ex ante* płatności i kontroli *ex post*.

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo
	Nieskuteczny

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności
EAC	z zastrzeżeniem	Zbyt wysoki poziom błędów w niewielkiej części całkowitej kwoty wydatków, podlegającej bezpośredniemu zarządzaniu scentralizowanemu. Jest on spowodowany brakiem dokumentacji poświadczającej zestawienia poniesionych wydatków w związku z projektami z poprzedniego okresu programowania.		A
JLS	z zastrzeżeniami	<p>Uszczerbek na reputacji spowodowany opóźnieniami w zakończeniu projektu SIS II.</p> <p>Uszczerbek na reputacji spowodowany opóźnieniem w zakończeniu projektu VIS.</p> <p>Ryzyko finansowe odpowiadające poziomowi błędów resztowego (2,15 %) w nieskontrolowanej populacji dotacji w programach objętych działaniem budżetu zadaniowego 1804 – Prawa podstawowe i obywatelstwo.</p>	Dwa przypadki wystąpienia ryzyka utraty reputacji, wymienione w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2008 r., miały też miejsce w roku 2009, ale nie zostały uznane przez DG za wystarczające, aby stanowić podstawę zastrzeżeń. Po pierwsze, chociaż podjęto działania, aby usunąć niedociągnięcia występujące w systemach Europejskiego Kolegium Policyjnego (CEPOL), ich efekty będą widoczne dopiero w 2010 r. Po drugie, w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2009 r. stwierdzono, że utrzymują się uchybienia w zakresie zamówień publicznych związanych z instrumentem Schengen dla Bułgarii.	

(*) W swoim oświadczeniu dyrektor generalny stwierdza, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczną gwarancję prawidłowości transakcji.

A: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

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

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

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI W ZAKRESIE EDUKACJI I OBYWATELSTWA

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
1. Uchybienia w systemach ustanowionych przez państwa członkowskie do celów programu „Uczenie się przez całe życie”			
<p>Trybunał odnotował następujące uchybienia w systemach ustanowionych przez państwa członkowskie do celów programu „Uczenie się przez całe życie”:</p> <ul style="list-style-type: none"> — w zakresie kontroli podstawowych w niektórych przypadkach brakowało dowodów potwierdzających przeprowadzenie analizy lub kontroli dokumentacji bądź nie przeprowadzono kontroli systemów na uczelniach, pomimo ustanowionych przez Komisję wymogów określających minimalną liczbę takich kontroli, które należało przeprowadzić do końca 2008 r. Inne niedociągnięcia to brak wykazu wyjątków i zarządzanie środkami finansowymi, które nie gwarantuje, że fundusze są umieszczane na rachunkach oprocentowanych, — przekazywanie przez agencje krajowe Komisji rocznych sprawozdań po upływie terminu, — w zakresie kontroli wtórnych kontrola Trybunału wykazała, że organy krajowe stosowały metody różnej jakości w celu uzyskania podstaw do wydania poświadczeń <i>ex ante</i> i <i>ex post</i>, a także przyjmowały różny stopień jawności dla swoich procedur, — tylko 10 z 40 poświadczeń <i>ex post</i> za 2007 r. zostało przesłanych przez organy krajowe do Komisji w terminie (do 30 kwietnia 2008 r.). Do marca 2009 r. wskaźnik ten nie poprawił się. Termin składania poświadczeń <i>ex post</i> za rok 2008 upłynął 30 kwietnia 2009 r., ale jedynie sześć z nich wpłynęło na czas, 	<p>Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z działalności DG EAC za 2009 r., ustalenia Trybunału dotyczące kontroli podstawowych są uwzględniane indywidualnie w trakcie oceny rocznych poświadczeń i weryfikowane podczas kontroli na miejscu. W uzupełnieniu tych działań prowadzone są szkolenia oraz odbywa się ciągła wymiana informacji z agencjami krajowymi.</p> <p>W odniesieniu do opóźnień w przekazywaniu Komisji rocznych sprawozdań przez agencje krajowe i rocznych poświadczeń <i>ex post</i> przez organy krajowe w rocznym sprawozdaniu z działalności DG EAC stwierdzono, że formularze sprawozdań i wytyczne dotyczące ich wypełniania wydano w grudniu 2009 r., dzięki czemu zarówno agencje, jak i organy krajowe mogły mieć więcej czasu na ich wypełnienie i na przeprowadzenie niezbędnych kontroli nadzorczych przed upływem terminu złożenia sprawozdań (30/4/2010). Ponadto formularze sprawozdań finansowych zostały znacznie uproszczone, aby obniżyć ryzyko błędów sprawozdawczych i niespójności między danymi w tych sprawozdaniach a danymi w protokołach z kontroli podstawowych.</p>	<p>Trybunał przyjmuje do wiadomości zmiany w procedurach, ale na obecnym etapie nie można potwierdzić wpływu działań opisanych w rocznym sprawozdaniu z działalności.</p> <p>W odniesieniu do 2009 r. w terminie otrzymano od organów krajowych dziewięć (23 %) poświadczeń i sprawozdań (dodatkowe trzy nadesłano w formie elektronicznej do 6 maja).</p> <p>W porównaniu z 2008 r. (sześć poświadczeń przekazanych w terminie) widać jedynie niewielką poprawę terminowości przekazywania poświadczeń i sprawozdań.</p> <p>Zaktualizowane wytyczne dla organów krajowych uwzględniają kwestie poruszone w ustaleniach Trybunału. Jednak z uwagi na fakt, że te wytyczne zostaną wdrożone przez państwa członkowskie dopiero w 2010 r., na obecnym etapie nie można ocenić ich wpływu na kontrole wtórne prowadzone przez organy krajowe.</p>	<p>DG EAC opracowała system stałego poświadczania wiarygodności. Analiza rocznych poświadczeń wiarygodności jest tylko jednym z elementów, na których Komisja opiera ogólne zapewnienie wiarygodności. Ponadto służby DG EAC i audytor zewnętrzny przeprowadzają wizyty monitorujące i kontrole nadzorcze. Dzięki temu Komisja może badać wyniki swojej kontroli dokumentacji rocznych poświadczeń wiarygodności i uważnie śledzić potencjalne przypadki problemowe.</p> <p>Komisja z zadowoleniem przyjmuje wyniki analizy Trybunału, zgodnie z którą zaktualizowane wytyczne uwzględniają zalecenia Trybunału z ubiegłego roku.</p>

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
<p>— chociaż wytyczne dla agencji krajowych są dobrze opracowane, zarówno w formie przepisów prawa, jak i wydanego przez Komisję przewodnika dla agencji krajowych wdrażających program „Uczenie się przez całe życie”, w przypadku organów krajowych sytuacja wygląda inaczej. Mimo że Komisja przygotowała wytyczne wyjaśniające ich obowiązki, brakuje odpowiednio uszczegółowionych wytycznych określających konkretne procedury, które organy te powinny stosować.</p> <p>(sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 9.16, 9.19–9.21 i 9.33).</p>	<p>W rocznym sprawozdaniu z działalności DG EAC za 2009 r. stwierdza się, że w celu uwzględnienia zaleceń Trybunału opracowano i pod koniec 2009 r. wydano zaktualizowane wytyczne dla organów krajowych. W związku ze zmianą wytycznych, w uzupełnieniu której 2 marca 2010 r. przeprowadzono szkolenie dla organów krajowych, oczekuje się, że jakość poświadczeń za 2009 r. będzie wyższa i bardziej wyrównana niż w latach ubiegłych (s. 35). Przedstawiciel ETO uczestniczył w szkoleniu dla organów krajowych, o którym wspomniano w rocznym sprawozdaniu z działalności, a Trybunał otrzymał egzemplarz nowych wytycznych.</p>		
<p>2. Uchybienia w procesie oceny przez Komisję poświadczeń <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> dla programu „Uczenie się przez całe życie”</p>			
<p>Trybunał ustalił, że stosowanie zarówno procedury poświadczeń <i>ex ante</i> w odniesieniu do okresu 2007–2013, jak i procedury poświadczeń <i>ex post</i> za 2007 r. pozwoliło na uzyskanie ograniczonej pewności co do jakości zarządzania wydatkami. Ocena dokonywana przez Komisję była oparta na kontroli dokumentacji w zakresie systemów i mechanizmów kontrolnych oraz wizytach monitorujących w 11 krajach w 2008 r. Jednakże tylko w kilku przypadkach Komisja zweryfikowała realność i jakość kontroli podstawowych i wtórnych uwzględnionych w rocznych poświadczeniach oraz informacje przedstawiane w rocznych sprawozdaniach.</p> <p>Zaleca się, aby Komisja ściślej nadzorowała procedurę rocznych poświadczeń <i>ex post</i> i przeprowadzała bezpośrednią weryfikację odpowiedniego i pełnego stosowania opisanych mechanizmów kontrolnych.</p>	<p>W rocznym sprawozdaniu z działalności DG EAC za 2009 r. stwierdza się, że zgodnie ze swoją polityką nadzoru strategicznego DG EAC poprawiła już prowadzone przez siebie kontrole na miejscu, które sprawdzają istnienie i wdrażanie procedur zarządzania i kontroli, opisanych przez państwa członkowskie. Plan kontroli na 2010 r. został także opracowany z uwzględnieniem tego podejścia.</p> <p>W 2009 r. DG EAC przeprowadziła pięć kontroli finansowych dziesięciu zdecentralizowanych projektów odnoszących się do okresu 2000–2006 i lat 2007–2008 (w porównaniu z 14 kontrolami finansowymi przeprowadzonymi w ośmiu krajach w 2008 r.) i 11 kontroli systemowych w organach krajowych. Zrealizowała też 58 wizyt monitorujących w agencjach krajowych (41 w 2008 r.).</p>	<p>W 2009 r. liczba kontroli finansowych spadła w porównaniu z 2008 r., mimo że DG EAC przeprowadziła dodatkowe kontrole systemowe w organach krajowych. W 2009 r. wzrosła liczba wizyt monitorujących w agencjach krajowych.</p>	<p>Spadek liczby kontroli finansowych w 2009 r. w porównaniu z 2008 r. można wyjaśnić dobrymi wynikami podobnych kontroli w 2008 r., które wykazały niski poziom błędów.</p> <p>Kontrole te nie powinny być postrzegane w oderwaniu od monitorowania systemów i kontroli nadzorczych przeprowadzonych przez służby DG EAC w 2009 r.</p>

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
<p>Na podstawie oceny poświadczeń <i>ex post</i> i <i>ex ante</i>, rocznych sprawozdań agencji krajowych i wyników wizyt monitorujących w agencjach i organach krajowych Komisja sporządziła listę niedociągnięć, które miały być skorygowane przez agencje i organy krajowe. Konieczny jest systematyczny monitoring zastrzeżeń poprzez gruntowniejsze kontrole na miejscu oraz ściślejszy nadzór Komisji nad procedurą rocznych poświadczeń <i>ex post</i>, aby w najbliższych latach uzyskać pewność, że agencje krajowe spełniają wymagania w zakresie zarządzania wydatkami i ich kontroli.</p> <p>(sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 9.22–9.24, 9.25 i 9.34).</p>			
<p>3. Częściowo skuteczne kontrole <i>ex post</i> w DG EAC</p>			
<p>W sprawozdaniu z działalności DG EAC za 2008 r. stwierdzono, że wyniki finansowych kontroli projektów, przeprowadzonych w imieniu Komisji przez prywatną firmę audytorską, w przypadku programu „Uczenie się przez całe życie” wykazują w kontrolowanych umowach średni poziom błędów wynoszący 0,01 %. Jednakże poziom błędów obliczany na podstawie projektów zamkniętych w ciągu roku byłby znacznie wyższy. Ponadto zważywszy, że kontrole były głównie prowadzone na szczeblu agencji krajowych, które zazwyczaj nie otrzymują całej dokumentacji poświadczającej, kontrole te nie objęły wszystkich kryteriów kwalifikowalności.</p> <p>(sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 9.26).</p>	<p>Poziom błędów w zakresie programu „Uczenie się przez całe życie” za 2009 r. wyniósł 0,65 %.</p>	<p>Zakres kontroli finansowych przeprowadzonych w 2009 r. nie zmienił się w porównaniu z rokiem 2008. Z tego względu uwaga Trybunału dotycząca ograniczeń tych kontroli zostaje utrzymana.</p>	<p>Zakres kontroli finansowych za 2009 r. został nieco zmieniony w porównaniu z kontrolami za 2008 r.; zwrócono większą uwagę na skontrolowanie próby kontroli pierwotnych przeprowadzonych przez agencje krajowe lub w ich imieniu. Kontrole te obejmowały przegląd rutynowych kontroli sprawozdań końcowych, kontroli dokumentacji uzupełniającej, kontroli na miejscu podczas realizacji działań i finansowych kontroli na miejscu po otrzymaniu sprawozdania końcowego.</p>

ROZDZIAŁ 8

Sprawy gospodarcze i finansowe

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Zarys ogólny	8.1
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	8.2–8.34
Wstęp	8.2–8.9
Charakterystyka grupy polityk	8.3–8.8
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.9
Prawidłowość transakcji	8.10–8.12
Skuteczność systemów	8.13–8.27
Kontrole <i>ex ante</i>	8.15–8.18
Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków	8.19–8.21
Kontrole <i>ex post</i>	8.22–8.27
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	8.28–8.29
Wnioski i zalecenia	8.30–8.34
Wyniki kontroli Funduszu Gwarancyjnego dla Działań Zewnętrznych	8.35–8.39
Wyniki kontroli EWWiS w likwidacji	8.40–8.44

UWAGI TRYBUNAŁU

ZARYS OGÓLNY

8.1. Rozdział 8 składa się z trzech części: zawiera on szczegółową ocenę grupy polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe” do celów poświadczenia wiarygodności (zob. pkt 8.2–8.34), a następnie przedstawiono wyniki stałych zadań kontrolnych w zakresie Funduszu Gwarancyjnego dla Działań Zewnętrznych (zob. pkt 8.35–8.39) oraz w zakresie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w Likwidacji (zob. pkt 8.40–8.44). Na końcu rozdziału znajduje się podsumowanie działań podjętych w związku z uwagami z poprzednich lat (zob. **załącznik 8.4**

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA WIARYGODNOŚCI**Wstęp**

8.2. W niniejszej części przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał szczegółowej oceny grupy polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe”, obejmującej polityki w następujących obszarach: 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe”, 02 – „Przedsiębiorstwa”, 03 – „Konkurencja”, 12 – „Rynek wewnętrzny” oraz 20 – „Handel”. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą i wydatków w 2009 r. przedstawiono w **tabeli 8.1**.

Charakterystyka grupy polityk

8.3. Podstawowe programy w niniejszej grupie polityk, stanowiące niemal 83 % (tj. 605 mln euro) wydatków operacyjnych w tej grupie, finansowane są w ramach obszarów polityki 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe” oraz 02 – „Przedsiębiorstwa”. Są to następujące programy:

- a) Siódmy oraz Szósty program ramowy w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (7. PR, 6. PR) (222 mln euro);
- b) finansowanie agencji UE ⁽¹⁾ (116 mln euro);
- c) Fundusz Gwarancyjny dla Działań Zewnętrznych (zob. pkt 8.35–8.39) (92 mln euro); oraz
- d) Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) oraz Wieloletni program na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (MAP) (175 mln euro).

⁽¹⁾ Są to dwie agencje UE: Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) oraz Europejska Agencja Leków (EMA). Trybunał sporządza roczne sprawozdania z kontroli obu tych agencji.

Tabela 8.1 – Sprawy gospodarcze i finansowe – najważniejsze informacje

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za 2009 r.	Tryb zarządzania
1	Sprawy gospodarcze i finansowe	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	63	Bezpośrednie scentralizowane
		Unia gospodarcza i walutowa	13	Bezpośrednie scentralizowane
		Międzynarodowe kwestie gospodarcze i finansowe	17	Bezpośrednie scentralizowane
		Operacje i instrumenty finansowe	235	Bezpośrednie scentralizowane/ wspólne zarządzanie z EFI/pośrednie scentralizowane poprzez EFI
			328	
2	Przedsiębiorstwa	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	114	Bezpośrednie scentralizowane
		Konkurencyjność, polityka przemysłowa, innowacje i przedsiębiorczość	71	Bezpośrednie scentralizowane/ pośrednie scentralizowane poprzez EACI
		Rynek wewnętrzny towarów i polityki sektorowe	145	Bezpośrednie scentralizowane
		Współpraca – przestrzeń kosmiczna i bezpieczeństwo	228	Bezpośrednie scentralizowane
			558	
3	Konkurencja	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	91	Bezpośrednie scentralizowane
		Kartele, przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej oraz liberalizacja	3	Bezpośrednie scentralizowane
			94	
12	Rynek wewnętrzny	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	58	Bezpośrednie scentralizowane
		Strategia i koordynacja polityki dla Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego	8	Bezpośrednie scentralizowane
			66	
20	Handel	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	65	Bezpośrednie scentralizowane
		Polityka handlowa	12	Bezpośrednie scentralizowane/ wspólne zarządzanie z OM
			77	
Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾			391	
Wydatki operacyjne ogółem (w tym):			732	
— zaliczki ⁽²⁾			273	
— płatności okresowe/końcowe ⁽³⁾			459	
Płatności za rok ogółem			1 123	
Zobowiązania za rok ogółem			1 373	

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.⁽²⁾ Zaliczki w siódmym programie ramowym (2007–2013) wyniosły 100 mln euro.⁽³⁾ Płatności okresowe/końcowe w siódmym programie ramowym (2007–2013) i w szóstym programie ramowym (2002–2006) wyniosły odpowiednio 9 mln euro i 32 mln euro.

Źródło: Sprawozdanie finansowe za rok budżetowy 2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.4. Programy CIP oraz MAP, które finansowane są w ramach obszaru polityki 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe”, mają za zadanie wspierać małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) za pomocą wspólnotowych instrumentów finansowych, którymi w imieniu Komisji zarządza Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), ułatwiających dostęp do finansowania. Dokonywane przez Komisję płatności na rzecz EFI związane są z transferem środków na rachunki powiernicze wykorzystywane przez EFI do realizacji programów. Ryzyko dokonywania przez Komisję nielegalnych lub nieprawidłowych płatności jest niskie.

8.5. W omawianym obszarze polityk 7. PR ma za zadanie wspierać działania prowadzone w zakresie badań naukowych w dziedzinie kosmosu i bezpieczeństwa, natomiast z 6. PR finansowane są działania promujące innowacje technologiczne, wykorzystanie wyników badań naukowych oraz tworzenie przedsiębiorstw technologicznych we Wspólnocie i wszystkich jej regionach. Celem programu CIP, finansowanego w ramach obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa”, jest wspieranie działań promujących konkurencyjność przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, poprzez innowacje.

8.6. W przypadku większości działań realizowanych w trzech wymienionych programach (?) finansowanie zapewniane jest na podstawie podpisanej z Komisją umowy o dotację. Dotacje są wypłacane w transzach: zaliczka po podpisaniu umowy o dotację oraz płatności okresowe i końcowe, które pokrywają kwalifikowalne wydatki przedstawione przez beneficjentów w zestawieniach poniesionych wydatków.

8.7. Podstawowe zagrożenie dla prawidłowości wynika z tego, że koszty kwalifikowalne przedstawiane w zestawieniach poniesionych wydatków mogą być zawyżone, co nie zostanie wykryte przez systemy nadzoru i kontroli Komisji. Ze względu na znaczną liczbę zestawień poniesionych wydatków Komisja nie jest w stanie skontrolować każdego z nich na miejscu, na poziomie beneficjenta. Dlatego też Trybunał ocenia ryzyko dla prawidłowości płatności dokonywanych na podstawie zestawień poniesionych wydatków jako wysokie (3). Warunki płatności w przypadku płatności zaliczkowych są mniej złożone, ponieważ płatności te są uruchamiane poprzez podpisanie umowy o dotację lub decyzji o finansowaniu. Jednakże w płatnościach zaliczkowych występowały w poprzednich latach błędy, choć błędy te zwykle nie były kwantyfikowalne i były związane z uchybieniami proceduralnymi.

8.7. Komisja wprowadziła strategię kontroli i opracowała kontrole ex post w celu ograniczenia ryzyka pod względem prawidłowości dokonywanych płatności. Podjęte działania naprawcze mają na celu ograniczenie poziomu błędów. Komisja odzyskuje wszelkie kwoty nadpłacone na rzecz objętych kontrolą beneficjentów.

(2) 6. PR, 7. PR i program CIP finansowane w ramach obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa”.

(3) Kwota okresowych i końcowych płatności dokonanych w 2009 r. w 6. PR, 7. PR i programie CIP finansowanych w ramach obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa” wyniosła 142 mln euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.8. Również W 7. PR Komisja podpisała z Europejską Agencją Kosmiczną (ESA) ⁽⁴⁾ umowę, której przedmiotem było finansowanie elementu „Globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa” (GMES) dotyczącego przestrzeni kosmicznej w latach 2008–2013. Zgodnie z art. 53d rozporządzenia finansowego Komisja delegowała do ESA zadania związane z wykonaniem budżetu. Na podstawie tej umowy ESA przyznano łącznie 624 mln euro, z czego w 2009 r. wypłacono kwotę 68 mln euro.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

8.9. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli grupy polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe” należy zwrócić uwagę na następujące punkty:

- zbadano próbę 80 płatności, z których 51 było płatnościami okresowymi lub końcowymi, w tym 15 było związanych z trzema wymienionymi wcześniej programami ⁽⁵⁾ (zob. pkt 8.5),
- do próby włączono zaliczki, ponieważ związane jest z nimi ryzyko wystąpienia błędów, oraz
- oceną skuteczności objęto następujące systemy nadzoru i kontroli:
 - kontrole *ex ante* dokumentacji związanej z dokonanymi przez Agencję Wykonawczą ds. Konkurencyjności i Innowacyjności (EACI) ⁽⁶⁾ płatnościami, głównie na podstawie badania próby 30 płatności,
 - certyfikację zestawień wydatków poniesionych w ramach projektu, dokonywaną przez niezależnych kontrolerów, oraz
 - kontrole *ex post*, w szczególności prowadzone przez Dyрекcyję Generalną ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu oraz Dyрекcyję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych.

8.8. Płatność dla Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) w 2009 r. była pierwszym wkładem z budżetu UE na rzecz wspólnie zarządzanego programu Globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa (GMES). Umowa o przekazaniu uprawnień została podpisana przez Komisję i ESA na zasadach „wspólnego zarządzania”, w ramach którego niektóre zadania wykonawcze zostały przekazane organizacjom międzynarodowym.

⁽⁴⁾ ESA jest międzynarodową organizacją sektora publicznego utworzoną na podstawie porozumienia międzyrządowego, poza systemem UE. Siedziba ESA mieści się w Paryżu, a jej wyspecjalizowane ośrodki w Niderlandach, Niemczech, Włoszech i Hiszpanii.

⁽⁵⁾ W przypadku 14 płatności kontrola została przeprowadzona na poziomie beneficjentów końcowych.

⁽⁶⁾ Komisja powierzyła EACI zarządzanie działaniami w programie CIP finansowanym w ramach obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Prawidłowość transakcji

8.10. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 8.1**. Trybunał stwierdził, że 26 % płatności (21 na 80) ⁽⁷⁾ było obciążonych 25 błędami. W 62 % tych płatności (13 z 21) występowały błędy kwantyfikowalne dotyczące kwalifikowalności lub dokładności deklarowanych wydatków. W pozostałych płatnościach (osiem z 21) występowały błędy niekwantyfikowalne, które dotyczyły w szczególności nieprzestrzegania ustalonych przez Komisję procedur udzielania zamówień lub innych przepisów wewnętrznych ⁽⁸⁾. Trybunał stwierdził, że w zbadanych płatnościach zasadniczo nie wystąpił istotny poziom błędów.

8.11. Większość błędów odnosi się do działań finansowanych z trzech wymienionych programów (zob. pkt 8.5) i dotyczy zwrotu przez Komisję niekwalifikowalnych kosztów zadeklarowanych przez beneficjentów w zestawieniach poniesionych wydatków. Wynik ten potwierdzają ustalenia przeprowadzonych przez Komisję kontroli *ex post* ⁽⁹⁾.

8.12. Błędy były przede wszystkim związane z niekwalifikowanymi kosztami osobowymi i pośrednimi oraz nieadekwatną lub brakującą dokumentacją poświadczającą. Przedstawione poniżej trzy przykłady pokazują, jakiego rodzaju błędy w projektach Trybunał napotyka podczas kontroli przeprowadzanych na poziomie beneficjentów końcowych.

8.10. Komisja dąży do dalszego ograniczenia i wyeliminowania błędów, starając się jednocześnie w możliwie największym zakresie obniżyć związane z tym koszty.

8.11. Złożoność odnośnych przepisów jest głównym źródłem błędów i niekwalifikowalnych kosztów w zestawieniach. Komunikat Komisji w sprawie uproszczenia ramowych programów badań zawiera propozycje działań ograniczających to ryzyko. Ponieważ propozycje te zostaną wdrożone dopiero w ramach następnego programu ramowego, a Komisja musi zaradzić problemom spowodowanym przez złożone wymagania dotyczące kwalifikowalności dla beneficjentów dotacji, w dniu 26 maja 2010 r. przyjęła komunikat ⁽¹⁾ do innych instytucji zawierający propozycję poziomu dopuszczalnego ryzyka błędów w obszarze badań między 2 % a 5 %. Proponowany poziom dopuszczalnego ryzyka błędów ustalany jest w oparciu o efektywność kosztową kontroli oraz dopuszczalny poziom błędów resztowych uzasadniony w kontekście tych kosztów.

8.12. Jeśli chodzi o te trzy sprawy, Komisja pragnie przekazać poniższe uwagi.

⁽⁷⁾ Siedem z tych 21 płatności dotyczy pierwszego wkładu z budżetu UE do wspólnie zarządzanego programu GMES.

⁽⁸⁾ Ze względu na brak wpływu finansowego błędy te uznaje się za niekwantyfikowalne.

⁽⁹⁾ Zob. zastrzeżenie dotyczące poziomu błędów resztowych w odniesieniu do dokładności zestawień poniesionych wydatków w ramach dotacji z 6. PR, zawarte w oświadczeniu subdelegowanego urzędnika zatwierdzającego w sprawozdaniu rocznym z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu za 2009 r.

⁽¹⁾ COM(2010) 261.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykłady niekwalifikowalnych kosztów

a) 6. program ramowy

Skontrolowanym projektem zarządzał beneficjent realizujący w sumie pięć projektów w ramach 6. PR finansowanych przez dwie różne dyrekcje generalne Komisji. Podczas badania ewidencji czasu pracy we wszystkich projektach stwierdzono, że beneficjent księgował zawyżony, a nawet podwojony czas pracy w ramach tych finansowanych przez Wspólnotę projektów. Ponadto beneficjent znacznie zawyżał swoje koszty pośrednie. Łączna wartość wykrytych błędów wyniosła 21 % zadeklarowanych kosztów (czyli ok. 146 000 euro). Wymienione poważne uchybienia w zestawieniach poniesionych wydatków nie zostały wykryte ani przez firmę, która wydała poświadczenie z kontroli, ani przez inną zajmującą się kontrolą zewnętrzną firmę, która przeprowadziła dwie kontrole *ex post* w imieniu Komisji.

b) 7. program ramowy

Od 2004 r. beneficjent uczestniczył w sześciu projektach finansowanych z 6. PR i ośmiu projektach finansowanych z 7. PR. Łączna kwota finansowania otrzymanego od Wspólnoty od 2006 r. wyniosła w przybliżeniu 1 mln euro. Beneficjent stosował metodykę obliczania kosztów osobowych niezgodną z zasadami 6. i 7. PR. W związku z tym w jednym skontrolowanym projekcie zadeklarowane koszty zawyżono o ponad 17 % (ok. 7 800 euro). Metodykę tę stosowano również w pozostałych 13 projektach.

c) 7. program ramowy – zarządzanie wspólne

ESA przedstawia roczne sprawozdania finansowe obejmujące wykorzystanie funduszy otrzymanych z UE (zob. pkt 8.8). Trybunał zbadał roczne sprawozdanie finansowe za 2008 r. przedstawione Komisji dnia 19 marca 2009 r., dotyczące wydatków w wysokości 20,2 mln euro. Trybunał stwierdził włączenie kosztów, które nie powinny być pokryte przez Wspólnotę, lub kosztów, które były niewystarczająco udokumentowane, o wartości prawie 10 % zbadanej próby (tj. ok. 1,3 mln euro), a także poważne uchybienia w zasadach i procedurach udzielania zamówień ⁽¹⁰⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykłady niekwalifikowalnych kosztów

a) Komisja będzie nadal badać daną sprawę i odzyskiwać wszelkie nadpłacone kwoty.

Kontrole *ex post* przeprowadzone w imieniu Komisji w istocie doprowadziły do wykrycia pewnej liczby nieprawidłowości w zestawieniach poniesionych wydatków. Jednak wnioski z tych kontroli w odniesieniu do kwalifikowalności kosztów pośrednich różnią się od ustaleń Trybunału.

Chociaż rzeczywiście godziny były podwójnie zarezerwowane na różne projekty, stwierdzono, że wynikało to głównie ze słabego zarządzania projektem przez beneficjenta i nie było celowe.

b) Wykryte błędy dotyczą niewłaściwej interpretacji zasad kwalifikowalności 7. PR w odniesieniu do znormalizowanych efektywnie przepracowanych godzin. Komisja dokona niezbędnej korekty, a odnośne ustalenie zostanie ekstrapolowane na inne projekty zarządzane przez tego beneficjenta.

c) Skontrolowana przez Trybunał płatność dla ESA w 2009 r. była pierwszym wkładem z budżetu UE na rzecz wspólnie zarządzanego programu GMES. Zgodnie z umową o przekazaniu uprawnień podpisaną przez Komisję i ESA coroczny transfer środków przez Komisję nie jest uzależniony od kwoty zgłoszonej w rocznym sprawozdaniu finansowym składanym przez ESA. Możliwe błędy wykryte w rocznym sprawozdaniu finansowym ESA nie miały wpływu na legalność i prawidłowość płatności. Komisja uznaje, że uwzględniając również koszty początkowo nieuwjęte w sprawozdaniu finansowym, koszty zgłoszone przez ESA były o 2 % za wysokie. Zostanie to skorygowane przed dokonaniem płatności końcowej pod koniec programu.

⁽¹⁰⁾ Zob. zastrzeżenie dotyczące wiarygodności sprawozdawczości finansowej ESA zawarte w oświadczeniu dyrektora generalnego znajdującym się w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu za 2009 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Chociaż Komisja zgadza się, że niektóre procedury zamówień powinny być w większym stopniu dostosowane do przepisów wspólnotowych, należy również uwzględnić szczególny charakter działań związanych z zamówieniami w dziedzinie przestrzeni kosmicznej. Komisja uznaje, że zasady i procedury zamówień ESA gwarantują najlepszy stosunek jakości do kosztów w dziedzinie zamówień dotyczących przestrzeni kosmicznej.

Skuteczność systemów

8.13. Komisja posiada różne mechanizmy kontrolne mające na celu ograniczenie przez cały cykl wydatkowania ryzyka dokonywania niepoprawnych lub nieprawidłowych płatności. Trybunał dokonał oceny skuteczności kontroli *ex ante* płatności, wiarygodności systemu certyfikacji zestawień poniesionych wydatków oraz przeprowadzanych przez Komisję kontroli *ex post* zwrotów kosztów.

8.14. Wyniki badania systemów podsumowano w **załączniku 8.2**.

Kontrole *ex ante*

8.15. Celem kontroli *ex ante* jest sprawdzenie prawidłowości i stosowności finansowego zarządzania płatnościami. Obejmują one zarówno aspekty operacyjne i finansowe, zwłaszcza jakość uzyskanych produktów i zgodność z zapisami umowami, jak i poprawność obliczania kwot do zapłaty.

8.16. Jako że zarówno w 6. PR, jak i w 7. PR płatności okresowe lub końcowe opierają się wyłącznie na zestawieniach poniesionych wydatków, standardowe kontrole *ex ante* zadeklarowanych wydatków umożliwiają wykrywanie tylko błędów ludzkich lub arytmetycznych. Aby uwzględnić ten nieodłącznie ograniczony charakter kontroli *ex ante*, Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu wzmocniła swoją strategię kontroli *ex ante* dzięki szczegółowym kontrolom dokumentacji⁽¹¹⁾ oraz kontrolom *ex ante* systemów beneficjentów.

⁽¹¹⁾ Na przykład przed dokonaniem płatności wymaga się przedstawienia dokumentów poświadczających takich jak faktury.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.17. Badanie próby 80 płatności, o którym mowa w pkt 8.9, nie wykazało żadnych znaczących uchybień w funkcjonowaniu kontroli *ex ante* dokumentacji. Jednakże w odniesieniu do obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa” Trybunał stwierdził, że w 24 z 48 zbadanych płatności wystąpiły uchybienia w kontrolach *ex ante*. W przypadku Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych⁽¹²⁾ podczas kontroli *ex ante* nie wykryto pięciu błędów dotyczących prawidłowości. W przypadku ESA przed podpisaniem umowy o finansowaniu GMES (zob. pkt 8.8) Komisja nie określiła jasno kwalifikowalnych kosztów wspólnie finansowanych działań i nie poczyniła żadnych kroków w związku z uchybieniami w udzielaniu zamówień. Ponadto do lutego 2010 r. Komisja nie przyjęła formalnie żadnej strategii kontroli *ex ante* (zob. pkt 8.26).

8.18. Trybunał wybrał dodatkową próbę 30 płatności zaliczkowych, aby ocenić strukturę systemu kontroli *ex ante* oraz skuteczność jego działania w EACI w odniesieniu do zarządzania programem CIP⁽¹³⁾. Nie stwierdzono znaczących uchybień. Jednakże Trybunał stwierdził, że należy zaktualizować podręcznik finansowy oraz że dokumentacja części przeprowadzonych kontroli była niewystarczająca.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.17. Komisja zgadza się z oceną Trybunału, że kontrole *ex ante* w ramach obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa” nie wykazały znaczących uchybień.

Komisja uznaje, że kontrole *ex ante* w ramach obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa” są proporcjonalne i skuteczne. Drobne rozbieżności nie mają wpływu na skuteczność kontroli *ex ante*. Wyeliminowanie tych drobnych rozbieżności nie byłoby opłacalne.

Jeśli chodzi o Agencję Wykonawczą ds. Badań Naukowych, trzy z pięciu wymienionych spraw dotyczą tego samego upoważnienia dla agenta w obiegu płatniczym, który Trybunał uznał za nieprawidłowy. Komisja nie podziela zdania Trybunału, że w zakresie legalności i prawidłowości występują błędy odnoszące się do upoważnienia przez urzędnika zatwierdzającego personelu, który działał dla tego obiegu finansowego, gdyż nie ma wymagań prawnych nakazujących formalne wyznaczenie personelu do różnych funkcji.

Fakt, że koszty kwalifikowalne wspólnie finansowanych działań nie są szczegółowo zdefiniowane, wynika zasadniczo z charakteru działań w ramach wspólnego zarządzania, a w szczególności z charakteru programu GMES. Program dotyczy technicznie skomplikowanego projektu w dziedzinie przestrzeni kosmicznej, w tym rozwoju satelitów Sentinel, co utrudnia oddzielenie elementów, które są finansowane z różnych źródeł w procesie rozwoju satelitów i zamówień publicznych.

Komisja uznaje za wystarczającą ocenę *ex ante* wymagań dotyczących „wspólnego zarządzania”, przeprowadzoną przed przystąpieniem do umowy.

Przygotowanie ram monitorowania i kontroli w odniesieniu do finansowania GMES rozpoczęło się już w 2008 r., lecz musiało zostać dostosowane i uzupełnione w związku z doświadczeniem wynikającym z wdrażania projektu. Komisja od 2010 r. wdraża i formalizuje swoje działania w zakresie monitorowania i kontroli.

8.18. Agencja EACI przyznaje, że nie wszystkie części podręcznika procedur są w pełni zaktualizowane w odniesieniu do wszystkich programów. Różne rozdziały podręcznika poddano przeglądowi i aktualizacji w 2010 r.

⁽¹²⁾ Agencję Wykonawczą ds. Badań Naukowych ustanowiono w 2008 r. w celu powierzenia jej zarządzania komponentami 7. PR. Uzyskała ona niezależność w czerwcu 2009 r.

⁽¹³⁾ Chodzi tu o sieć Enterprise Europe Network (EEN) i projekty dotyczące propagowania wiedzy na temat praw własności intelektualnej oraz ich egzekwowania (IPR).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków

8.19. Rozporządzenie finansowe UE⁽¹⁴⁾ wymaga sporządzenia przez zatwierdzonego audytora poświadczenia w zakresie dokładności, wystąpienia i kwalifikowalności zadeklarowanych kosztów w odniesieniu do zestawień poniesionych wydatków przekraczających pewien próg finansowy. Tego typu poświadczenia z kontroli są dla Komisji kluczowym mechanizmem kontrolnym w odniesieniu do projektów finansowanych w ramach obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa”, szczególnie w 6. PR i 7. PR.

8.20. W przypadku wszystkich płatności skontrolowanych na poziomie beneficjenta, w odniesieniu do których sporządzono poświadczenie, Trybunał dokonał porównania wyników własnych kontroli z poświadczeniami. We wszystkich przypadkach, w odniesieniu do których zatwierdzony audytor wydał opinię bez zastrzeżeń, Trybunał stwierdził błędy. W dwóch przypadkach błędy nie miały znacznego wpływu finansowego⁽¹⁵⁾, jednak w pozostałych czterech przypadkach miały taki wpływ lub też dotyczyły niezgodnej z obowiązującymi przepisami metodyki przydzielania kosztów. Niniejsza uwaga potwierdza ustalenia z poprzedniego roku oraz ustalenia przedstawione w rozdziale 5 i świadczy o tym, że mechanizm ten jest tylko częściowo skuteczny w wykrywaniu błędów w deklarowanych kosztach.

8.21. W 6. PR każdy beneficjent musiał z zasady przedstawić co najmniej jedno poświadczenie dotyczące zestawienia poniesionych wydatków. W 7. PR beneficjenci są zobowiązani do przedstawiania poświadczeń z kontroli tylko w sytuacji, gdy łączne finansowanie z UE ma wartość równą lub wyższą niż 375 000 euro. Ponadto Komisja wprowadziła system certyfikacji *ex ante* metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów. Jednakże liczba beneficjentów, którzy otrzymali poświadczenie ich metodyki wyliczania kosztów, jest niewielka. Wraz ze znacznym zmniejszeniem liczby wymaganych poświadczeń z kontroli zwiększa to ryzyko występowania błędów (zob. także pkt 5.28–5.31).

8.20. Komisja podziela obawy Trybunału dotyczące prawidłowości poświadczeń z kontroli 6. PR, które faktycznie nie zapewniły w pełni oczekiwanych początkowo dodatkowego poświadczenia wiarygodności. Komisja utrzymuje jednak, że instrument ten znacząco przyczynił się do zapobiegania błędom, doprowadzając do znacznego spadku poziomu błędów w kontrolach 6. PR w porównaniu z 5. PR.

Komisja podjęła działania naprawcze w celu poprawy jakości poświadczeń z kontroli w 7. PR.

Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków w ramach 7. PR opiera się na „uzgodnionych procedurach”, które nakładają na kontrolera poświadczającego obowiązek stosowania wcześniej określonych procedur i kierowania się nimi przy sporządzaniu sprawozdania z poczynionych ustaleń. Podejście to powinno prowadzić do ograniczenia liczby błędów dotyczących interpretacji zasad kwalifikowalności przez kontrolerów, co miało miejsce w przypadku 6. PR. Komisja będzie kontynuować ocenę wiarygodności poświadczeń z kontroli w ramach własnych audytów finansowych.

8.21. Liczba składanych poświadczeń z kontroli w ramach 7. PR została ograniczona w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego uczestniczących podmiotów.

Jednak poświadczenie sprawozdania finansowego jest nadal wymagane w przypadku beneficjentów, którzy otrzymali poświadczenie swojej metodyki wyliczania kosztów, ponieważ znosi ona jedynie obowiązek składania przez beneficjenta okresowego poświadczenia sprawozdania finansowego. Poświadczenie sprawozdania finansowego musi być składane za ostatni okres sprawozdawczy, jeśli skumulowany wymagany wkład przekracza 375 000 EUR. Wskutek intensywnych działań kontrolnych w ramach 6. PR wielu beneficjentów zdobyło doświadczenie na przyszłość i dlatego Komisja oczekuje, że beneficjenci prawdopodobnie będą stosować poprawione praktyki w zakresie rachunkowości kosztów projektów.

Obecnie nie jest możliwe stwierdzenie, że ogólny poziom błędów zwiększył się, ponieważ ustalone rodzaje ryzyka mogą zostać zrównoważone przez inne środki.

⁽¹⁴⁾ Art. 180 rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 1).

⁽¹⁵⁾ Np. zła klasyfikacja kosztów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kontrola ex post

8.22. Dyrekcje generalne odpowiedzialne za prowadzenie działań w obszarach: 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe” oraz 02 – „Przedsiębiorstwa” wprowadziły oddzielne mechanizmy kontroli *ex post*, głównie z powodu dużej liczby płatności oraz złożoności programów, którymi te dyrekcje zarządzają.

8.23. W odniesieniu do obszaru polityki 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe” Trybunał stwierdził, że program prac dotyczących kontroli *ex post* obejmujący 2009 r. został formalnie przyjęty dopiero w grudniu 2009 r. W 2009 r. wydano trzy sprawozdania z kontroli *ex post*, a dwa z nich odnosiły się do kontroli rozpoczętych w 2006 r. i ukończonych dopiero w 2009 r.

8.24. W odniesieniu do obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa” podstawą systemu kontroli wewnętrznej wydatków na badania naukowe jest system kontroli *ex post* (tj. kontrole finansowe u beneficjentów po dokonaniu zwrotu kosztów). Kontrole prowadzone są albo bezpośrednio przez kontrolerów Komisji, albo przez zewnętrzne firmy audytorskie pod nadzorem Komisji. Jeśli chodzi o 6. PR i 7. PR, określono szczegółową strategię kontroli mającą na celu:

- a) ocenę prawidłowości transakcji finansowych oraz przygotowanie wkładu do rocznego poświadczenia wiarygodności (zob. pkt 8.28 i 8.29); a także
- b) zapewnienie podstawy dla mechanizmów korekcyjnych i odzyskiwania środków.

8.25. System kontroli *ex post* wprowadzony przez Dyрекcję Generalną ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu oceniono jako skuteczny, pomimo potrzeby wprowadzenia pewnych dalszych usprawnień w zakresie kontroli *ex post* realizowanych przez zewnętrzne firmy audytorskie. Część obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa” powierzona REA i EACI nie została objęta programami prac agencji wykonawczych i nie przeprowadzono w tym zakresie żadnych kontroli *ex post*.

8.23. Odnotowuje się opóźnienie przy formalizacji programu prac na 2009 r. Jednak program ten był w znacznej mierze określony i uzgodniony przez Grupę Zarządzającą ds. Kontroli Wewnętrznej w lutym 2009 r. i wówczas rozpoczęto jego wdrażanie. Program na kolejny rok został uzgodniony przez tę grupę w styczniu 2010 r. i sformalizowany w marcu 2010 r.

W poprzednich latach znaczna część zasobów w ramach kontroli *ex post* była przeznaczona na niezmiernie ważną kontrolę, co w konsekwencji doprowadziło do opóźnień w zakończeniu innych kontroli.

8.25. Ocena Trybunału odnosi się wyłącznie do 2009 r.

W przypadku EACI liczba i terminy pierwszych płatności okresowych opartych na zestawieniach poniesionych wydatków w 2009 r. dotyczących obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa” nie uzasadniała rozpoczęcie kontroli *ex post* już w 2009 r.

Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych wdraża wspólną wieloletnią strategię kontroli dotyczącą 7. PR. Zgodnie z tą strategią i dokładniejszymi informacjami zawartymi w rocznym sprawozdaniu z działalności Agencji suma płatności dokonanych w 2009 r. i wchodzących w zakres tej strategii była zbyt mała, aby uzasadnić pierwszą selekcję, a następnie rozpoczęcie kontroli *ex post* w 2009 r. Jednak te płatności z 2009 r. zostaną uwzględnione w populacji płatności, z której w 2010 r. wybrane zostaną kontrole *ex post*.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.26. W przypadku umowy o finansowaniu GMES (zob. pkt 8.8), którą podpisano w lutym 2008 r., strategię monitorowania i kontroli ukończono dopiero w lutym 2010 r. Art. 6 tej umowy stanowi, że Komisja może przeprowadzać kontrole dokumentacji oraz kontrole na miejscu w zakresie wykorzystania funduszy Wspólnoty oraz że może przeprowadzać pełne kontrole. Do końca 2009 r. Komisja nie przeprowadziła żadnych tego typu kontroli i nie zwróciła się o dokumenty poświadczające na poparcie rocznego sprawozdania finansowego ESA.

8.27. Trybunał stwierdził również, że pomimo ukończenia we wrześniu 2009 r. strategii kontroli *ex post* 7. PR na lata 2009–2016, do końca 2009 r. nie był dostępny podręcznik kontroli 7. PR.

Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji

8.28. Trybunał ocenił roczne sprawozdania z działalności i towarzyszące im oświadczenia pięciu dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za obszary polityki objęte rozdziałem „Sprawy gospodarcze i finansowe”, a także stosowne części rocznych sprawozdań z działalności dwóch agencji wykonawczych⁽¹⁶⁾, odpowiadających częściowo za realizację zadań w obszarze polityki 02 – „Przedsiębiorstwa”.

8.29. Zestawienie wyników oceny oświadczeń kierownictwa przedstawiono w **załączniku 8.3**.

Wnioski i zalecenia

8.30. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony 31 grudnia 2009 r. w zakresie „Spraw gospodarczych i finansowych” nie wystąpił istotny poziom błędów. Trybunał zwraca jednak uwagę na rodzaj i zasięg błędów wykrytych w wydatkach na badania naukowe, mimo że błędy te nie są istotne z punktu widzenia prawidłowości w grupie polityk jako całości.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.26. Zgodnie z umową o przekazaniu uprawnień podpisaną przez Komisję i ESA coroczny transfer środków przez Komisję nie jest uzależniony od kwoty zgłoszonej w rocznym sprawozdaniu finansowym składanym przez ESA. Komisja zaplanowała już w 2009 r. kontrole na miejscu, które zostały przeprowadzone w 2010 r.

Przygotowanie ram monitorowania i kontroli w odniesieniu do finansowania GMES rozpoczęło się już w 2008 r., lecz musiało zostać dostosowane i uzupełnione w związku z doświadczeniem wynikającym z wdrażania projektu. Komisja ostatnio wdrożyła i sformalizowała swoje działania w zakresie monitorowania i kontroli.

8.27. Służby audytu dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za badania naukowe dysponują odpowiednimi narzędziami w celu wdrożenia pierwszych kontroli 7. PR. Standardowe szablony zostały dostosowane do warunków 7. PR oraz planuje się podobną aktualizację podręcznika kontroli 7. PR. Należy jednak pamiętać, że głównymi ramami odniesienia dla kontrolerów są obowiązujące zasady kontrolowanej umowy o dotację, tj. zasady uczestnictwa w 7. PR, przepisy umowy o dotację oraz wszelkie odnośne wytyczne.

8.29. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę Trybunału dla wszystkich rocznych sprawozdań z działalności objętych tym rozdziałem.

DG ds. Konkurencji nie sformalizowała jeszcze oceny skutków, jednak ryzyko związane z odnośnym odzyskaniem środków zostało dokładnie ocenione na szczeblu kierowniczym na wszystkich etapach postępowania. Ponadto kierownictwo ściśle monitorowało tę sprawę, prowadząc wymianę informacji z DG ds. Budżetu i Służbą Prawną Komisji, aby podjąć decyzje, jak skutecznie odzyskać wspomniane środki.

⁽¹⁶⁾ Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych i Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.31. Trybunał zbadał trzy systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe”. Dwa z tych systemów zostały uznane za skuteczne (01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe” oraz 03 – „Konkurencja”, 12 – „Rynek wewnętrzny” i 20 – „Handel”), natomiast jeden, związany z obszarem polityki 02 – „Przedsiębiorstwa”, oceniono jako jedynie częściowo skuteczny w zapewnianiu prawidłowości płatności.

8.32. Komisja podjęła działania, które zmierzają do uproszczenia stosowania zasad kwalifikowalności i do poprawy znajomości tych zasad wśród beneficjentów. Trybunał zaleca jednak, aby Komisja:

- a) zachęcała beneficjentów do przedstawiania ich metodyki wyliczania kosztów w celu uzyskania certyfikacji *ex ante*; oraz
- b) poprawiła znajomość zasad kwalifikowalności wśród kontrolerów poświadczających, aby zwiększyć wiarygodność poświadczeń z kontroli, które oni wydają.

8.33. Komisja powinna dodatkowo poprawić jakość swoich kontroli *ex ante* sprawdzających procedury udzielania zamówień i okresowe/końcowe płatności, a także dopilnować, aby kontrole *ex post* były objęte programami prac. W odniesieniu do wspólnego zarządzania z ESA Komisja powinna ściśle monitorować skuteczność działania systemów kontroli ESA oraz wiarygodność jej rocznego sprawozdania finansowego obejmującego realizację działań finansowanych na podstawie umowy o przekazaniu uprawnień w ramach GMES.

8.34. W **załączniku 8.4** przedstawiono podsumowanie działań podjętych w związku z poprzednimi uwagami.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.31. Zob. 8.17.

Komisja uznaje, że kontrole *ex ante* w ramach obszaru polityki 02 – „Przedsiębiorstwa” są proporcjonalne i skuteczne.

8.32.

- a) Komisja podjęła niedawno działania w celu uatrakcyjnienia certyfikacji *ex ante* metodyki wyliczania kosztów beneficjentów. Komisja wyraziła swoją opinię na ten temat w komunikacie w sprawie uproszczenia z dnia 24 kwietnia 2010 r., a także w swoim wniosku dotyczącym przeprowadzanego co trzy lata przeglądu rozporządzenia finansowego i jego przepisów wykonawczych, przyjętym w dniu 28 maja 2010 r. Rzeczywiste uproszczenie można by osiągnąć poprzez dopuszczenie metod, które są stosowane jako zwykłe praktyki w zakresie rachunkowości, o ile opierają się na rzeczywistych kosztach personelu zarejestrowanych w księgach.
- b) Komisja prowadzi politykę aktywnego przekazywania informacji zwrotnej z kontroli *ex post* beneficjentom i kontrolerom wydającym poświadczenia, aby zapewnić – tam gdzie jest to konieczne – udoskonalenia na poziomie kontrolerów wydających poświadczenia z kontroli. Nieunikniona złożoność kryteriów kwalifikowalności wywiera wpływ na pracę wielu kontrolerów zewnętrznych upoważnionych przez beneficjentów do wydawania poświadczeń z kontroli. W przypadku 7. PR oczekuje się, że ze względu na wiarygodność uzgodnionych procedur ilość błędów wynikających z tego typu błędnej interpretacji zmniejszy się znacząco.

8.33. Komisja sprawdzi, jakie dalsze działania można podjąć w celu zmniejszenia liczby błędów, uwzględniając kwestię opłacalności takich działań.

Jeśli chodzi o wspólne zarządzanie z ESA, Komisja od 2010 r. wdraża swoje działania w zakresie monitorowania i kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WYNIKI KONTROLI FUNDUSZU GWARANCYJNEGO DLA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

8.35. Celem Funduszu Gwarancyjnego dla Działań Zewnętrznych⁽¹⁷⁾ (Funduszu), który udziela gwarancji na pożyczki dla państw trzecich, jest pokrycie należności wierzycieli Wspólnoty⁽¹⁸⁾ w razie niewywiązania się przez beneficjenta z zobowiązań kredytowych, a także zapobieganie wysuwaniu bezpośrednich roszczeń wobec budżetu Wspólnoty. Za zarządzanie Funduszem od strony administracyjnej odpowiedzialna jest Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN), podczas gdy Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) odpowiada za zarządzanie środkami pieniężnymi.

8.36. Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. łączne środki Funduszu wyniosły 1 240 mln euro, w porównaniu z 1 091 mln euro na dzień 31 grudnia 2008 r. W badanym roku nie odnotowano wezwań do zapłaty z tytułu udzielonych z tego Funduszu.

8.37. Do oceny rocznej rentowności Funduszu EBI i Komisja wykorzystują wskaźnik referencyjny. Stopa zwrotu portfela Funduszu w 2009 r. wyniosła 4,6 % w zestawieniu ze wskaźnikiem zwrotu na poziomie 3,78 %.

8.38. Portfelem inwestycyjnym Funduszu w imieniu Wspólnot Europejskich zarządza EBI⁽¹⁹⁾, natomiast portfelem inwestycyjnym EWWiSwL zarządza specjalny dział DG ECFIN. Cele inwestycyjne obu portfeli są dosyć podobne – np. gotowość do podejmowania ryzyka, rodzaj i jakość inwestycji oraz ograniczenia inwestycyjne. W przypadku obu funduszy nie dokonano oceny zysków finansowych, którymi zarządza dział DG ECFIN.

8.39. Ogólnie w ocenie Trybunału zarządzanie Funduszem w 2009 r. odbywało się w sposób zadowolający. Podjęto również stosowne działania w zakresie monitorowania oddziaływania kryzysu finansowego na portfel Funduszu.

8.38. Zarówno EBI, jak i Komisja dysponują możliwościami w zakresie zarządzania aktywami Funduszu w podobny sposób i z podobnymi skutkami finansowymi. Dlatego też jego wyniki nie uzasadniają wniosku w sprawie zmiany art. 7 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 z dnia 25 maja 2009 r. (wersja ujednolicona), na mocy którego zarządzanie aktywami Funduszu Gwarancyjnego zostało powierzone EBI.

Komisja uznaje, że występują korzyści wynikające z dywersyfikacji ryzyka operacyjnego i finansowego, co wynika z faktu, że środkami zarządzają dwie instytucje. W istocie praktyką stosowaną przez ministerstwa finansów i krajowe banki centralne większości państw członkowskich jest częściowe przekazanie podmiotom trzecim zarządzania swoimi środkami.

⁽¹⁷⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2728/94 z dnia 31 października 1994 r. ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla Działań Zewnętrznych (Dz.U. L 293 z 12.11.1994, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 89/2007 (Dz.U. L 22 z 31.1.2007, s. 1).

⁽¹⁸⁾ Głównie EBI, ale również pożyczki zewnętrzne Euratom oraz pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej WE dla państw trzecich.

⁽¹⁹⁾ Art. 6 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2728/94. EBI otrzymuje roczną opłatę manipulacyjną za wykonane usługi.

WYNIKI KONTROLI EWWIS W LIKWIDACJI

8.40. Po wygaśnięciu Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali dnia 23 lipca 2002 r. aktywa i pasywa EWWiS zostały przekazane Wspólnocie Europejskiej⁽²⁰⁾. Wartość netto tych aktywów i pasywów, określanych jako „Europejska Wspólnota Węgla i Stali w likwidacji” (EWWiSwL), jest przeznaczona na badania w sektorach powiązanych z przemysłem węgla i stali.

8.41. Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. aktywa EWWiSwL wyniosły ogółem 2 011 mln euro w porównaniu z 2 045 mln euro na dzień 31 grudnia 2008 r. Zysk netto w 2009 r. wyniósł 13,9 mln euro w zestawieniu ze stratą netto w wysokości 14,8 mln euro w 2008 r.

8.42. Dochód netto z inwestycji EWWiSwL w 2009 r. wyniósł 68 mln euro. Zostanie on włączony do budżetu Wspólnoty na finansowanie badań w ramach projektów w sektorze węgla i stali. Trybunał ustalił, że na dzień 31 grudnia 2009 r. niewykorzystane dostępne środki budżetowe na finansowanie badań w sektorze węgla i stali skumulowały się do wysokości 238 mln euro⁽²¹⁾.

8.43. Rentowność portfela EWWiSwL za 2009 r. wyniosła 5,85 %, podczas gdy wskaźnik referencyjny zwrotu dla EWWiSwL wynosił 4,41 %.

8.44. Zamykanie operacji finansowych EWWiSwL postępuje zgodnie z właściwymi przepisami prawa, w tym z wieloletnimi wytycznymi finansowymi. Trybunał ustalił, że podjęto stosowne działania w zakresie monitorowania oddziaływania kryzysu finansowego na aktywa EWWiSwL.

8.42. Niewykorzystany budżet w wysokości 238 mln EUR obejmuje:

— środki na 2010 r., jeszcze nieprzyznane (54 mln EUR),

— środki na 2011 r. (61 mln EUR),

— nierozliczone kwoty (123 mln EUR) dotyczące umów podpisanych od 2003 r., w odniesieniu do których nie zamknięto jeszcze rachunków dla wszystkich partnerów uczestniczących w projekcie. Uwolnienie środków może nastąpić dwa miesiące po ostatnim zamknięciu rachunków odnośnej umowy. Średni czas trwania umów finansowanych przez Fundusz Badawczy Węgla i Stali wynosi trzy lata, a większość nierozliczonych kwot dotyczy umów jeszcze niezakończonych lub umów, w przypadku których nie zatwierdzono jeszcze końcowego sprawozdania technicznego (warunek ostatniej płatności i zamknięcia rachunków).

Dlatego sytuacja, w której kwota 238 mln EUR była nadal niewykorzystana na dzień 31 grudnia 2009 r., jest całkowicie normalna.

⁽²⁰⁾ Protokół w sprawie skutków finansowych wygaśnięcia Traktatu EWWiS oraz w sprawie Funduszu Badawczego Węgla i Stali (Dz.U. C 80 z 10.3.2001, s. 67).

⁽²¹⁾ Łącznie ze środkami przydzielonymi na 2011 r. w wysokości 61 mln euro oraz na 2010 r. w wysokości 54 mln euro.

ZAŁĄCZNIK 8.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE SPRAW GOSPODARCZYCH I FINANSOWYCH

	2009						2008	2007
	Obszar polityki 02 – „Przedsiębiorstwa”	Obszar polityki 01 – „Sprawy gospodarcze i finansowe”	Obszar polityki 03 – „Konkurencja”	Obszar polityki 12 – „Rynek wewnętrzny”	Obszar polityki 20 – „Handel”	Ogółem		
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY								
Transakcje ogółem (w tym):	48	27	1	0	4	80	80	55
Zaliczki	28	0	0	0	1	29	35	15
Płatności okresowe/końcowe	20	27	1	0	3	51	45	40
WYNIKI BADANIA								
(w % i liczbie transakcji)								
Transakcje, w których nie wystąpiły błędy	54 % {28}	100 % {27}	100 % {1}	nd. nd.	75 % {3}	74 % {59}	86 %	93 %
Transakcje, w których wystąpiły błędy	46 % {20}	0 % {0}	0 % {0}	nd. nd.	25 % {1}	26 % {21}	14 %	7 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH								
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu:								
< 2 %	X							X
między 2 % a 5 %							X	
> 5 %								

ZAŁĄCZNIK 8.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE SPRAW GOSPODARCZYCH I FINANSOWYCH

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System	Kontrole <i>ex ante</i>	Certyfikacja kontroli	Kontrole finansowe <i>ex post</i>	Ocena ogólna
Obszar polityki 01 — „Sprawy gospodarcze i finansowe”		nd.		
Obszar polityki 02 — „Przedsiębiorstwa”				
Obszar polityki 03 — „Konkurencja” Obszar polityki 12 — „Rynek wewnętrzny” Obszar polityki 20 — „Handel”		nd.	nd.	

(¹) Skuteczne w DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, częściowo skuteczne w EACI i nieskuteczne w ESA i REA.

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ocena ogólna	2009	2008	2007

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
nd.	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

ZAŁĄCZNIK 8.3

WYNIKI BADANIA OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI W ZAKRESIE SPRAW GOSPODARCZYCH I FINANSOWYCH

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności
COMP	bez zastrzeżeń	nd.	W 2009 r. DG COMP wystawiła nakaz odzyskania środków stanowiący ponad 70 % jej wyznaczonego budżetu operacyjnego. Na koniec 2009 r. nakaz ten nie został jeszcze zrealizowany, chociaż był wymagalny w październiku 2009 r. Mimo że pozycja ta znacznie przekracza dwuprocentowy próg istotności i że ze zwrotem tym związane może być również ryzyko dotyczące reputacji, DG COMP nie przeprowadziła formalnej analizy oddziaływania, aby stwierdzić, czy konieczne jest sformułowanie zastrzeżenia.	A
ECFIN	bez zastrzeżeń	nd.	Poprzednie zastrzeżenie dotyczące problemów z realizacją wymogów dodatkowości programu finansowego zniesiono. Trybunał zbadał wykonanie planu działań i uzyskał dowody, że wprowadzono końcowe kontrole skuteczności usprawnionych systemów kontroli.	
ENTR	z zastrzeżeniami	1. Zastrzeżenie dotyczące poziomu błędów resztowych w zakresie dokładności zestawień poniesionych wydatków w szóstym programie ramowym badań naukowych (6. PR). 2. Zastrzeżenie dotyczące wiarygodności sprawozdawczości finansowej Europejskiej Agencji Kosmicznej w związku ze wspólną realizacją elementu „Globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa” (GMES) dotyczącego przestrzeni kosmicznej.	W 2009 r. DG ENTR oceniła kwotę zagrożoną w związku z zestawieniami poniesionych wydatków w 7. PR jako nieistotną i dlatego nie sformułowała zastrzeżenia. Jednakże Trybunał stwierdził ryzyko wystąpienia istotnego poziomu błędów w zestawieniach poniesionych wydatków w 7. PR w 2010 r.	A
MARKT	bez zastrzeżeń	nd.	—	
TRADE	bez zastrzeżeń	nd.	—	

(*) W swoim poświadczeniu dyrektor generalny stwierdza, że uzyskał wystarczającą pewność, iż istniejące procedury kontrolne dają dostateczną gwarancję prawidłowości transakcji.

A: Oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

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

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

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI NA TEMAT GRUPY POLITYK „SPRAWY GOSPODARCZE I FINANSOWE”

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
1. Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń			
<p>W 2007 r. Trybunał stwierdził błędy w zakresie prawidłowości w trzech płatnościach finansowanych z Piątego lub Szóstego programu ramowego badań i rozwoju technologicznego. Wykryte błędy związane były przede wszystkim: z nieadekwatną lub brakującą dokumentacją na poparcie zadeklarowanych we wnioskach kosztów; ze stosowaniem kwot zabudżetowanych, co było niezgodne z zawartym w umowie wymogiem stosowania kosztów rzeczywistych oraz z uwzględnianiem różnych niekwalifikalnych kosztów.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 10.16 i 10.17)</p>	<p>Komisja dokonała korekt finansowych w odniesieniu do błędów wykrytych w próbie, poprzez wystawienie nakazu odzyskania środków lub skorygowanie płatności na rzecz danych beneficjentów w kolejnych okresach.</p>	<p>Komisja podjęła odpowiednie działania naprawcze w związku ze stwierdzonymi przez Trybunał błędami.</p>	<p>Komisja będzie nadal poprawiać wskazane i uzgodnione błędy.</p>
2. Certyfikacja zestawień wydatków poniesionych w ramach projektu			
<p>Przepisy finansowe UE stanowią, że zestawieniom poniesionych wydatków musi towarzyszyć poświadczenie z kontroli. W przypadku trzech projektów kontroler poświadczający wydał opinię bez zastrzeżeń, podczas gdy Trybunał stwierdził poważne błędy kwantyfikowalne.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 10.27-10.30)</p>	<p>W odniesieniu do 7. PR Komisja dążyła do dalszego zwiększenia wiarygodności poświadczonych z kontroli poprzez zastosowanie „uzgodnionych procedur” określających szczegółowo prace, które ma wykonać kontroler poświadczający, wydający poświadczenie sprawozdania finansowego, a także poprzez zachęcanie do certyfikacji <i>ex ante</i> metodyki wyliczania kosztów.</p>	<p>Działania te prawdopodobnie nie będą miały w krótkiej perspektywie pozytywnego wpływu na liczbę zestawień poniesionych wydatków zawierających błędy, ponieważ do końca 2009 r. DG ENTR nie dokonała jeszcze płatności, której towarzyszyłyby takie poświadczenie, a Komisja zatwierdziła metodykę wyliczania kosztów tylko 11 beneficjentów.</p>	<p>W 7. PR ustanowiono pułap na poziomie 375 000 EUR (skumulowany wkład UE na uczestnika i na projekt), po przekroczeniu którego konieczne jest przedstawienie poświadczenia z kontroli. Większość projektów 7. PR jest dopiero w pierwszym okresie sprawozdawczym, co uzasadnia ograniczoną liczbę poświadczonych sprawozdań finansowych pod koniec 2009 r. Jeśli chodzi o certyfikację <i>ex ante</i> metodyki wyliczania kosztów, do końca maja 2010 r. Komisja przyjęła metodyki wyliczania kosztów 25 beneficjentów.</p>

ROZDZIAŁ 9

Wydatki administracyjne i inne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	9.1–9.8
Charakterystyka grupy polityk	9.3–9.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9.6–9.8
Prawidłowość transakcji	9.9
Zgodność systemów z rozporządzeniem finansowym	9.10
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	9.11
Uwagi dotyczące poszczególnych instytucji	9.12–9.27
Parlament	9.13–9.16
Rada	9.17
Komisja	9.18–9.20
Trybunał Sprawiedliwości	9.21
Trybunał Obrachunkowy	9.22
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	9.23
Komitet Regionów	9.24
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	9.25
Europejski Inspektor Ochrony Danych	9.26–9.27
Wnioski i zalecenie	9.28–9.31
Agencje i agencje wykonawcze Unii Europejskiej	9.32–9.34
Szkoły Europejskie	9.35–9.37

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę dotyczącą wydatków administracyjnych instytucji i organów Unii Europejskiej. Najważniejsze informacje dotyczące instytucji i organów objętych kontrolą oraz wydatków w 2009 r. przedstawiono w **tabeli 9.1**.

Tabela 9.1 – Wydatki administracyjne instytucji – najważniejsze informacje

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityk	Opis	Płatności w 2009 r.	Tryb zarządzania budżetem
Sekcje I, II i IV–IX. Dla sekcji III, rozdział 1 wszystkich tytułów oraz tytuły 14, 24–27 i 29	Wydatki administracyjne i inne	Parlament Europejski	1 466	Bezpośrednie scentralizowane
		Rada	659	Bezpośrednie scentralizowane
		Komisja	6 358	Bezpośrednie scentralizowane
		Trybunał Sprawiedliwości	307	Bezpośrednie scentralizowane
		Trybunał Obrachunkowy	123	Bezpośrednie scentralizowane
		Komitet Ekonomiczno-Społeczny	117	Bezpośrednie scentralizowane
		Komitet Regionów	86	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	8	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Inspektor Ochrony Danych	5	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki administracyjne ogółem		
Wydatki operacyjne ogółem				
Płatności za rok ogółem			9 129	
Zobowiązania za rok ogółem			9 224	

Źródło: Sprawozdanie finansowe za rok budżetowy 2009.

9.2. W niniejszym rozdziale przedstawiono również informacje dotyczące wyników przeprowadzonych przez Trybunał kontroli agencji Unii Europejskiej oraz innych organów zdecentralizowanych, a także Szkół Europejskich.

Charakterystyka grupy polityk

9.3. Wydatki administracyjne obejmują przede wszystkim wydatki na zasoby ludzkie (wynagrodzenia, świadczenia i emerytury), budynki, wyposażenie, energię, komunikację i technologie informacyjne.

9.4. Niniejszy rozdział dotyczy również wydatków ujętych w budżecie ogólnym jako wydatki operacyjne, mimo iż ich przeznaczenie i cel są w większości przypadków związane z funkcjonowaniem administracji Komisji, a nie z realizacją polityki. Wydatki te obejmują następujące tytuły budżetu ogólnego: tytuł 14 („Podatki i unia celna”), tytuł 24 („Zwalczanie nadużyć finansowych”), tytuł 25 („Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne”), tytuł 26 („Administracja Komisji”), tytuł 27 („Budżet”) oraz tytuł 29 („Statystyka”). Niektóre z tych tytułów obejmują również wydatki operacyjne. Tytuł 27 obejmuje w 2009 r. kwotę 200 mln euro w pozycji „Tymczasowa i zryczałtowana rekompensata dla nowych państw członkowskich”.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.5. Podstawowe zagrożenia w grupie polityk „Wydatki administracyjne i inne” związane są z nieprzestrzeganiem przepisów w zakresie zamówień publicznych, realizacją umów, procedurami rekrutacji pracowników oraz obliczaniem wysokości wynagrodzeń i świadczeń.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

9.6. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1, część 2**. W ramach kontroli wydatków administracyjnych:

- badaniu poddano próbę 57 transakcji dobranych losowo spośród wszystkich wydatków administracyjnych określonych w pkt 9.3 i 9.4,
- Trybunał ocenił zgodność stosowanych przez poszczególne instytucje systemów nadzoru i kontroli⁽¹⁾ z wymogami rozporządzenia finansowego,
- Trybunał zbadał także oświadczenia kierownictwa czterech dyrekcji generalnych i biur Komisji odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne.

9.7. Trybunał zbadał także, na podstawie oddzielnych prób, następujące wybrane zagadnienia:

- a) zatrudnianie pracowników czasowych i kontraktowych we wszystkich instytucjach;
- b) wypłacanie pracownikom we wszystkich instytucjach świadczeń socjalnych w obszarach podwyższonego ryzyka (dodatek na gospodarstwo domowe dla rodzin nieposiadających dzieci na utrzymaniu, dodatki krajowe nieodliczone od dodatków o podobnym charakterze wypłacanych przez instytucje, w przypadku kiedy małżonkowi przysługują dochody lub świadczenia spoza instytucji, dodatki krajowe odliczone od dodatków o podobnym charakterze wypłacanych przez instytucje, informacji o których nie aktualizowano przez ponad rok);
- c) zamówienia publiczne we wszystkich instytucjach poza Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Europejskim Inspektorem Ochrony Danych;
- d) zamówienia publiczne udzielone w trybie procedury negocjacyjnej z nagłych przyczyn we wszystkich instytucjach poza Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Europejskim Inspektorem Ochrony Danych.

(¹) Kontrole *ex ante* i *ex post*, jednostka audytu wewnętrznego, rejestracja wyjątków oraz standardy kontroli wewnętrznej. Ponadto Trybunał przeprowadził pogłębioną ocenę systemów nadzoru i kontroli w Trybunale Sprawiedliwości oraz w biurach Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. W ramach tej oceny zbadał dodatkową próbę płatności związanych z personelem i innymi wydatkami administracyjnymi.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.8. Trybunał Obrachunkowy jest kontrolowany przez niezależną zewnętrzną firmę audytorską⁽²⁾, która sporządziła sprawozdanie z kontroli sprawozdania finansowego za rok budżetowy, który rozpoczął się dnia 1 stycznia 2009 r. i zakończył dnia 31 grudnia 2009 r. oraz sprawozdanie poświadczające dotyczące prawidłowości wykorzystania zasobów Trybunału oraz procedur kontroli obowiązujących w roku budżetowym rozpoczynającym się dnia 1 stycznia 2009 r. i kończącym się dnia 31 grudnia 2009 r. (zob. pkt 9.22).

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCI

9.9. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 9.1**. Kontrola próby 57 transakcji wykazała, że w płatnościach nie występuje istotny poziom błędu.

9.9. ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którą w wydatkach administracyjnych nie występuje istotny poziom błędu.

UWAGI DOTYCZĄCE POSZCZEGÓLNYCH INSTYTUCJI

9.10. Zestawienie wyników badania systemów przedstawiono w **załączniku 9.2**. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola zgodności systemów służących do zapewniania prawidłowości transakcji z przepisami rozporządzenia finansowego (zob. pkt 9.6) nie wykazała żadnych istotnych uchybień.

WIARYGODNOŚĆ OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA KOMISJI

9.11. Wyniki przeglądu oświadczeń kierownictwa Komisji przedstawiono w **załączniku 9.3**.

UWAGI DOTYCZĄCE POSZCZEGÓLNYCH INSTYTUCJI

9.12. Poniższe uwagi szczegółowe, przedstawione w podziale na instytucje lub organy Unii Europejskiej, zostały sformułowane na podstawie przeprowadzonych przez Trybunał kontroli a) systemów nadzoru i kontroli stosowanych przez poszczególne instytucje; a także b) w zakresie wybranych kwestii (zob. pkt 9.6 i 9.7). Ustalenia te nie podważają ocen przedstawionych w pkt 9.9 i 9.10, ponieważ nie są istotne z punktu widzenia ogółu wydatków administracyjnych, mają jednak znaczenie w kontekście poszczególnych instytucji.

(2) PricewaterhouseCoopers, sp. z o.o., biegli rewidenci.

UWAGI TRYBUNAŁU

Parlament**Zatrudnianie pracowników czasowych i kontraktowych**

9.13. W wyniku badania procedur zatrudniania innych pracowników instytucji (pracowników czasowych i kontraktowych) ustalono, że w pięciu z 20 przypadków nie dostarczono dokumentów poświadczających zgodność z przepisami regulującymi spełnianie przez nich wymogów związanych ze służbą wojskową lub innych wymogów.

9.13. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Jeśli chodzi o dokumenty wymagane w celu sprawdzenia, czy spełniony został wymóg uregulowanej służby wojskowej, Parlament pragnie uściślić następujące kwestie:

Parlament przyznaje, że ze względu na stopniowe znoszenie obowiązku służby wojskowej w wielu państwach członkowskich przedstawianie zaświadczenia o uregulowanym stosunku do służby wojskowej nie było przedmiotem systematycznej kontroli podczas rekrutacji pracowników czasowych i kontraktowych do początku drugiej połowy 2008 r.

Jednakże od tego momentu DG ds. Personelu wymaga od kandydatów przedstawienia zaświadczenia o uregulowanym stosunku do służby wojskowej. Dział ds. rekrutacji i przenoszenia personelu dysponuje bazą danych zawierającą opis stanu prawnego odnośnie do służby wojskowej w poszczególnych krajach i systematycznie sprawdza wypełnienie tego wymogu przy zawieraniu umów z pracownikami.

Ujawnione przez Trybunał przykłady nieprzestrzegania tego wymogu dotyczą pracowników czasowych/kontraktowych zatrudnionych w Parlamencie Europejskim po raz pierwszy przed rozpoczęciem systematycznej kontroli.

Wypłacanie świadczeń socjalnych członkom personelu

9.14. W wyniku kontroli ustalono, że w 16 z 30 przypadków służby Parlamentu dysponowały nieaktualnymi informacjami mającymi potwierdzać, że dodatki wypłacane są pracownikom zgodnie z odpowiednimi przepisami wspólnotowymi i krajowymi. Sytuacja taka stwarza ryzyko dokonywania nieprawidłowych lub nienależnych wypłat w przypadku zmiany uprawnień pracownika. Od pracowników należy wymagać dostarczania w odpowiednich terminach dokumentów poświadczających ich sytuację osobistą. Ponadto Parlament powinien wdrożyć system do monitorowania terminowości składania tych dokumentów oraz ich kontroli.

9.14. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Jak przewiduje art. 67 ust. 2 i art. 68 regulaminu, obowiązkiem beneficjentów świadczeń jest powiadamianie o zmianie sytuacji. System ten, oparty na „spontanicznej deklaracji”, może spowodować ewentualne opóźnienie w uaktualnianiu danych dotyczących uprawnień indywidualnych.

Aby temu zaradzić, Parlament prowadził zawsze regularne kampanie weryfikujące sytuację pracowników. Od 2010 r. taka weryfikacja jest zautomatyzowana dzięki stosowaniu „karty elektronicznej”. Ta „proaktywna” obecnie procedura powinna umożliwić przynajmniej coroczną weryfikację danych osobowych i administracyjnych pracowników. Ma ona na celu weryfikację przez pracownika jego sytuacji na dany dzień i powiadomienie o wszelkich ewentualnych zmianach wraz z przesłaniem niezbędnych dokumentów odpowiednim służbom.

Kwoty nienależnie wypłacone urzędnikom, którzy nie powiadomili o zmianie sytuacji, są odzyskiwane.

UWAGI TRYBUNAŁU

Organizacja i funkcjonowanie grup politycznych

9.15. Artykuł 12.9 przepisów wewnętrznych Parlamentu dotyczących wykonania budżetu, przyjętych dnia 27 kwietnia 2005 r., przewiduje, że zakres kompetencji audytora wewnętrznego nie obejmuje tych środków budżetowych Parlamentu, którymi zarządzają grupy polityczne. Szczegółowe zasady wykorzystania tych środków⁽³⁾ nakładają na każdą z grup politycznych obowiązek ustanowienia własnych wewnętrznych przepisów finansowych oraz wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej. Nie wspomniano o funkcji audytu wewnętrznego. Przepisy wewnętrzne zaledwie jednej z siedmiu grup politycznych przewidują wyznaczenie audytora wewnętrznego. Niezależność funkcjonalna grup politycznych nie uzasadnia niestosowania przepisów w zakresie funkcji audytu wewnętrznego w odniesieniu do wykorzystywania funduszy przez grupy polityczne.

9.16. Te same szczegółowe zasady wykorzystania środków budżetowych określają przepisy dotyczące przenoszenia środków budżetowych Parlamentu, którymi zarządzają grupy polityczne. Pozwalają one grupom politycznym na przeniesienie niewykorzystanych środków z danego roku na kolejny rok budżetowy bez konieczności uzasadniania tej decyzji⁽⁴⁾. Te szczegółowe przepisy, wprowadzające odstępstwo od budżetowej zasady jednoroczności, nie mają podstaw prawnych w rozporządzeniu finansowym.

Rada**Zamówienia publiczne**

9.17. W dwóch z sześciu skontrolowanych procedur przetargowych nie przestrzegano określonych w rozporządzeniu finansowym zasad dotyczących publikacji zawiadomień o wyniku procedury udzielenia zamówień.

9.15. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odnotowuje konstatację Trybunału i zamierza w związku z tym omówić ewentualną hipotezę:

- zapisania w przepisach dotyczących korzystania ze środków z pozycji 4 0 0 0 obowiązku uwzględnienia w przepisach finansowych przyjętych przez grupy klauzuli dotyczącej zakresu działania i funkcji audytora wewnętrznego, zgodnie z art. 85 rozporządzenia finansowego,
- uwzględnienia możliwości skorzystania przez grupy z usług audytora wewnętrznego (jeśli ich liczebność na to pozwala) lub powierzenia tej funkcji audytorowi zewnętrznemu, który oczywiście nie będzie audytorem zewnętrznym odpowiedzialnym za kontrolę sprawozdania finansowego tej grupy.

9.16. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy operacjami budżetowymi delegowanymi urzędnika zatwierdzającego – który zaciąga zobowiązania i wypłaca środki z pozycji budżetowej 4 0 0 0 z pełnym poszanowaniem rozporządzenia finansowego, a zwłaszcza stosowania zasady jednoroczności – a zarządzaniem środkami każdej z grup politycznych, które regulują szczegółowe przepisy przyjęte przez Prezydium w dniu 30 czerwca 2003 r. Przepisy te zostały opracowane z uwzględnieniem wymagań wynikających ze specyfiki funkcjonowania grup politycznych i wyraźnie przewidują procedurę przenoszenia wspomnianą przez Trybunał.

9.17. ODPOWIEDZI RADY

Zgodnie z art. 149.1 przepisów wykonawczych Sekretariat Generalny Rady systematycznie i bezzwłocznie informuje wszystkich kandydatów biorących udział w przetargu o wyniku przetargu, gdy tylko podmiot zlecający postanowił o przyznaniu zlecenia.

Oprócz tego ogłoszenie o przyznaniu zlecenia, o którym mowa w art. 118.4 przepisów wykonawczych, jest przesyłane przez centralny dział zamówień do rozpowszechnienia przez Urząd Publikacji, gdy tylko kontrakt zostaje podpisany przez urzędnika zatwierdzającego. Niestety w dwóch przypadkach wskazanych przez Trybunał urzędnik ten poinformował centralny dział zamówień zbyt późno i nie dotrzymano terminu, o którym mowa w art. 118.4 przepisów wykonawczych.

⁽³⁾ Zasady przyjęte przez Prezydium Parlamentu Europejskiego w dniu 30 czerwca 2003 r., zmienione decyzjami z dnia 22 marca 2006 r. i 11 lipca 2007 r.

⁽⁴⁾ Środki przeniesione przez grupy polityczne na koniec roku budżetowego 2008 wyniosły 22 mln euro, tj. 42,5 % środków na rok 2008.

UWAGI TRYBUNAŁU

Komisja**Wypłacanie świadczeń socjalnych i dodatków członkom personelu**

9.18. Kontrola 10 transakcji wykazała, że w czterech przypadkach Urząd Administrowania i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) nie odliczył od świadczeń socjalnych wypłacanych na podstawie regulaminu pracowniczego dodatków rodzinnych, które przysługują pracownikom od organów krajowych. W czterech innych przypadkach odliczone kwoty nie odpowiadały aktualnej wysokości dodatków wypłacanych przez władze krajowe. Należy udoskonalić systemy informatyczne służące do zarządzania tymi płatnościami, tak aby zapewnić automatyczne aktualizowanie wysokości świadczeń wypłacanych przez organy krajowe.

9.19. W wyniku kontroli ustalono, że w pięciu z 15 przypadków służby Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX) dysponowały nieaktualnymi informacjami mającymi potwierdzać, że świadczenia wypłacane są pracownikom zatrudnionym w delegaturach zgodnie z odpowiednimi przepisami wspólnotowymi. Sytuacja taka stwarza ryzyko dokonywania nieprawidłowych lub nienależnych wypłat. Od pracowników należy wymagać dostarczania służbom Komisji dokumentów poświadczających ich sytuację osobistą w odpowiednich terminach. Ponadto DG RELEX powinna wdrożyć system do monitorowania terminowości składania tych dokumentów oraz ich kontroli.

9.20. Artykuł 81a regulaminu pracowniczego wprowadza ograniczenia dotyczące wysokości rent rodzinnych. Stosuje się je podczas początkowego ustalania uprawnień do renty rodzinnej. Kontrola wykazała, że nie prowadzono weryfikacji w zakresie tych ograniczeń, aby uwzględnić zmiany sytuacji osobistej i finansowej osób uprawnionych, co prowadziło do nadpłat.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w dwóch przypadkach wskazanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (w obydwu liczba kandydatów była bardzo ograniczona), kandydaci nie mają podstaw do skargi, ponieważ zostali niezwłocznie poinformowani o decyzji o przyznaniu zlecenia.

9.18. ODPOWIEDZI KOMISJI

Biuro Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych (PMO) podjęło już działania w celu nadrobienia opóźnień w zakresie kontroli krajowych świadczeń socjalnych i będzie monitorować wykryte przypadki. Między połową października 2009 r. a końcem kwietnia 2010 r. otwarto 348 z 598 akt, a 243 akta zostały już zamknięte. Kontrole będą kontynuowane.

Przewiduje się wprowadzenie w nowym systemie możliwości automatycznej aktualizacji krajowych świadczeń socjalnych, lecz wdrożenie tego modułu nie będzie możliwe przed początkiem 2011 r. Jednak począwszy od tego momentu przedmiotowe świadczenia będą korygowane z mocą wsteczną i odzyskiwane zgodnie z art. 85 regulaminu pracowniczego.

9.19. ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja (DG RELEX) odnotowuje tę uwagę i zajmie się tym problemem, przekazując terminowe i dokładne informacje urzędnikom oraz prowadząc regularne kontrole. Gdy nowi pracownicy przybywają w celu objęcia stanowisk, przeprowadzane są kontrole sytuacji osobistej personelu. Regularne kontrole personelu, który pracuje już od jakiegoś czasu, mogą być również realizowane w ramach kontroli przeprowadzanych przez działy odpowiedzialne za zarządzanie prawami i obowiązkami personelu w delegaturach.

W szczególności planowane w najbliższym czasie utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) będzie wymagało obiegu informacji, a w stosownych przypadkach przyjęcia standardowych dokumentów dla tej służby. Zmiany w regulaminie pracowniczym WE będą okazją do przypomnienia pracownikom, że m.in. w przypadku zmiany ich sytuacji osobistej, mają oni obowiązek poinformować o tym służby ESDZ i przedłożyć dokumenty potwierdzające tę sytuację.

Jeśli chodzi o pięć wykrytych przypadków, Komisja będzie należycie monitorować te sprawy, a jeśli będą mieć one skutki finansowe, podejmie niezbędne środki naprawcze.

9.20. ODPOWIEDZI KOMISJI

Aktualizacja wszystkich akt, do których odnosi się ten przepis regulaminu pracowniczego, rozpoczęła się w lutym 2010 r. Zaraz po nadrobieniu wspomnianych zaległości PMO dokona przeglądu odnoszących akt, o ile nastąpiła zmiana sytuacji beneficjentów lub mają zastosowanie kryteria wymienione w art. 81a. PMO zbada również, czy nowy system informatyczny, opracowywany obecnie w celu ustalania emerytur i rent, mógłby być wykorzystywany do automatycznej aktualizacji akt.

UWAGI TRYBUNAŁU

Trybunał Sprawiedliwości ⁽⁵⁾**Zamówienia publiczne**

9.21. Trybunał Sprawiedliwości nie zareagował w porę na wygaśnięcie umowy ramowej na zakup usług związanych z publikacją i zamówił usługi opiewające na kwotę 102 000 euro, nie stosując procedury zamówień publicznych z zachowaniem zasad konkurencyjności. Potwierdza to potrzebę lepszego przygotowywania i koordynowania procedur zamówień publicznych ⁽⁶⁾.

9.21. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Jak wskazuje Trybunał Obrachunkowy ⁽¹⁾, w 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości został poddany kontroli o bardzo szerokim zakresie. Kontrole dotyczyły losowo dobranej próby 54 transakcji ⁽²⁾ obejmujących szeroki wachlarz działalności i służb Trybunału Sprawiedliwości oraz stanowiących nader istotną część jego rocznego budżetu, w celu zbadania skuteczności systemów kontroli i nadzoru wprowadzonych przez tę instytucję.

W niniejszym rocznym sprawozdaniu Trybunał Obrachunkowy nie przedstawia żadnego łącznego wniosku dotyczącego wyników tych rozszerzonych kontroli.

Jednakże szczegółowe wnioski przekazane przez Trybunał Obrachunkowy Trybunałowi Sprawiedliwości w marcu 2010 r. w ramach postępowania poprzedzającego sporządzenie rocznego sprawozdania są wysoce pozytywne i wykazują, że wprowadzone systemy kontroli i nadzoru skutecznie funkcjonowały w celu wykrywania błędów i ewentualnych odchyleń.

I tak w odniesieniu do wydatków na zasoby ludzkie (stanowiących ponad 70 % budżetu instytucji) Trybunał Obrachunkowy stwierdza wyraźnie, że „systemy kontroli i nadzoru dotyczące zarządzania i wypłaty wynagrodzeń oraz innych świadczeń ogólnie są w stanie wykryć ewentualne błędy lub nieprawidłowości”.

W odniesieniu do innych wydatków administracyjnych Trybunał Obrachunkowy nie przedstawił żadnych uwag co do 9 z 10 kontrolowanych transakcji, czyli biorąc pod uwagę wartość każdej transakcji z próby, do ponad 99 % kontrolowanych wydatków.

Wreszcie w odniesieniu do czynności udzielania zamówień, szczegółowe wnioski z kontroli Trybunału Obrachunkowego wymieniają wyraźnie szereg działań podjętych przez Trybunał Sprawiedliwości w celu wykonania zalecenia wydanego przez Trybunał Obrachunkowy w listopadzie 2009 r., dotyczącego ulepszenia postępowania w sprawie udzielania zamówień w ramach instytucji oraz pomocy służbom odpowiedzialnym w tej dziedzinie. Co ważniejsze, wnioski te wskazały, że badanie przestrzegania przepisów w zakresie procedur przetargowych wobec rozporządzenia finansowego, dotyczące próby trzech umów podpisanych w 2009 r. o wartości 20,5 mln EUR, „nie wykazało uwag”.

⁽⁵⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁶⁾ Zob. także sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2008, pkt 11.14 (Dz.U. C 269 z 10.11.2009).

⁽¹⁾ Zob. przypis do pkt 9.6.

⁽²⁾ Kontrole objęły 41 transakcji dotyczących zarządzania wydatkami na zasoby ludzkie i 13 transakcji dotyczących zarządzania innymi wydatkami o charakterze administracyjnym (3 czynności udzielenia zamówień publicznych i 10 innych transakcji).

UWAGI TRYBUNAŁU

Jednakże w tych samych szczegółowych wnioskach Trybunał Obrachunkowy zgłosił uwagę w odniesieniu do transakcji na kwotę 10 944 EUR⁽³⁾ dotyczącej zamówienia publikacji ogłoszeń w prasie państw członkowskich, o dość niewielkiej kwocie (102 000 EUR), stanowiącej dodatek do zamówienia głównego obejmującego tłumaczenia prawnicze free lance, które samo w sobie stanowiło znaczącą kwotę (28 mln EUR). Jedyne ta uwaga została włączona do niniejszego rocznego sprawozdania. Trybunał Sprawiedliwości pragnie zatem dostarczyć poniższych wyjaśnień w celu lepszej oceny okoliczności, w jakich zarządzono to dodatkowe zamówienie.

Przy wszczęciu postępowań przetargowych w celu odnowienia umów w sprawie tłumaczeń free lance we wszystkich językach oficjalnych Unii Trybunał Sprawiedliwości uznał za konieczne opublikowanie w prasie różnych państw członkowskich ogłoszeń mających na celu poinformowanie ogółu o tych przetargach. W tym celu złożył zamówienie w spółce, do której zwracał się w przeszłości, aby wystąpiła ona jako pośrednik w kontaktach z prasą. Jednakże służba ds. weryfikacji Trybunału Sprawiedliwości wykryła, że istniejąca wcześniej umowa ramowa z tym pośrednikiem wygasła (o czym nie wiedzieli służby zarządzające umowami w sprawie tłumaczeń free lance).

W tym czasie urzędnik zatwierdzający, który mógł ograniczyć się do przepisowych publikacji przetargów w Dzienniku Urzędowym uznał, że publikacja ogłoszeń w prasie pozostaje kluczowa dla zapewnienia rozszerzonej konkurencji (jak wymaga tego art. 89 ust. 2 rozporządzenia finansowego), ze względu na docelowych odbiorców, czyli tłumaczy free lance, których mobilizacja poprzez samą publikację w Dzienniku Urzędowym mogła być bardzo nieznaczna.

W istocie ogłoszenia prasowe w pełni osiągnęły swój cel, a dzięki silnej konkurencji średnia cena przetłumaczonej strony wynikająca z nowych umów w sprawie tłumaczeń free lance jest niższa o 7,5 % od średniej ceny poprzednich umów, co stanowi bardzo istotną oszczędność dla budżetu Trybunału (około 2,4 mln EUR w ciągu czterech lat).

Z powyższego wynika, że systemy kontroli wewnętrznej Trybunału Sprawiedliwości zadziałały skutecznie, bowiem wykryły wygaśnięcie umowy ramowej, oraz że to odchylenie od ustalonych procedur, przyjęte w niniejszej sprawie w dobrze pojętym interesie budżetu instytucji i zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, zostało stwierdzone i udokumentowane, jak jest to przewidziane w standardach kontroli wewnętrznej instytucji⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Transakcja ta stanowi część próby 10 transakcji na łączną kwotę 30,86 mln EUR i ma na celu kontrolę zarządzania wydatkami administracyjnymi (innymi niż na zasoby ludzkie i na postępowania w sprawie udzielania zamówień, które były badane oddzielnie).

⁽⁴⁾ Standard kontroli nr 13 Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym „służby podejmują odpowiednie działania, aby zagwarantować, że wszystkie przypadki, w których z powodu wyjątkowych okoliczności odstępuje się od kontroli lub odchodzi się od ustalonych polityk i procedur, zostaną stwierdzone na piśmie, uzasadnione i zatwierdzone na odpowiednim szczeblu przed przyjęciem środków” był przestrzegany we wspomnianych wyjątkowych okolicznościach.

UWAGI TRYBUNAŁU

Należy dodać, że działania już podjęte w celu ulepszenia postępowań w sprawie udzielania zamówień w ramach instytucji, w szczególności wzmocnienie zarządzania danymi dotyczącymi umów bezpośrednio w z informatyzowanym systemie finansowego zarządzania instytucją, umożliwiają w przyszłości uniknięcie sytuacji stanowiącej przedmiot niniejszej uwagi Trybunału Obrachunkowego.

Wreszcie należy dodać, że liczne ostatnie rezolucje⁽⁵⁾ Parlamentu Europejskiego podkreślają złożoność i koszt administracyjny przepisów rozporządzenia finansowego dotyczących zamówień publicznych dla niektórych instytucji – takich jak Trybunał Sprawiedliwości – i zwracają się do Komisji o uwzględnienie ich przy najbliższej zmianie tych zasad. Trybunał Sprawiedliwości może tylko mieć nadzieję, że te zalecenia uproszczenia rozporządzenia finansowego będą mogły być wprowadzone w życie w ramach obecnie opracowywanych zmian.

Trybunał Obrachunkowy

9.22. Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta⁽⁷⁾ zawiera opinię, że „sprawozdanie finansowe przedstawia rzetelny obraz sytuacji finansowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na dzień 31 grudnia 2009 r., a także jego wyniku ekonomicznego i przepływów pieniężnych za rok budżetowy zamknięty tego dnia, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r., rozporządzeniem Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania wspomnianego rozporządzenia Rady oraz zasadami rachunkowości Europejskiego Trybunału Obrachunkowego”. Sprawozdanie opublikowane zostanie w Dzienniku Urzędowym.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

9.23. W wyniku kontroli nie stwierdzono żadnych wymagających zgłoszenia uchybień w zakresie przedmiotu kontroli.

Komitet Regionów

9.24. W wyniku kontroli nie stwierdzono żadnych wymagających zgłoszenia uchybień w zakresie przedmiotu kontroli.

⁽⁷⁾ Zob. sprawozdanie z kontroli sprawozdania finansowego, o którym mowa w pkt 9.8.

⁽⁵⁾ Zob. pkt 17 rezolucji z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie udzielenia absolutorium za rok 2007 Trybunałowi Sprawiedliwości [2008/2278(DEC)] oraz pkt 45 rezolucji z dnia 18 maja 2010 r. dotyczącej sprawozdania w sprawie preliminarza dochodów i wydatków Parlamentu Europejskiego na rok budżetowy 2011 [2010/2005(BUD)].

UWAGI TRYBUNAŁU

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich ⁽⁸⁾**Zatrudnianie pracowników czasowych i kontraktowych**

9.25. Artykuł 12 ust. 5 warunków zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich nakłada na każdą instytucję wymóg przyjęcia ogólnych warunków dotyczących procedur naboru pracowników tymczasowych. Warunki takie nie zostały jeszcze przyjęte przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, mimo iż 47 z 63 stanowisk zatwierdzonych w budżecie na rok 2009 to stanowiska tymczasowe.

Europejski Inspektor Ochrony Danych ⁽⁹⁾**Wypłacanie świadczeń socjalnych członkom personelu**

9.26. W wyniku kontroli ustalono, że w czterech z 10 przypadków służby Europejskiego Inspektora Ochrony Danych dysponowały nieaktualnymi informacjami mającymi potwierdzać, że dodatki wypłacane są pracownikom zgodnie z odpowiednimi przepisami wspólnotowymi i krajowymi. Sytuacja taka stwarza ryzyko dokonywania nieprawidłowych lub nienależnych wypłat. Od pracowników należy wymagać dostarczania w odpowiednich terminach dokumentów poświadczających ich sytuację osobistą. W związku z tym Europejski Inspektor Ochrony Danych powinien udoskonalić system monitorowania terminowości składania tych dokumentów oraz ich kontroli.

Standardy kontroli wewnętrznej

9.27. Europejski Inspektor Ochrony Danych nie wdrożył wymaganego w stosownych przypadkach przez rozporządzenie finansowe systemu kontroli ex post. Co więcej standardy kontroli wewnętrznej przyjęte przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych nie wymagają, aby wyjątki od zwykłych procedur finansowych były należycie dokumentowane w centralnym rejestrze.

9.25. ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEGO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich przyjął do wiadomości uwagę Trybunału, a jego służby otrzymały polecenie opracowania przepisów dotyczących postępowania rekrutacyjnego dla personelu zatrudnianego na czas określony przed końcem trzeciego kwartału 2010 r.

9.26. ODPOWIEDZI EUROPEJSKIEGO INSPEKTORA OCHRONY DANYCH

Z racji niewielkich rozmiarów urzędu, przy przetwarzaniu dokumentacji dotyczącej dodatków socjalnych EIOD pomaga obecnie Biuro ds. Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych (ang. PMO). Raz na rok PMO aktualizuje informacje dotyczące dodatków na rodzinę i dzieci pozostające na utrzymaniu, na podstawie poszczególnych formularzy skierowanych do pracowników EIOD. PMO opracowało formularze specjalnie w tym celu. Dodatki socjalne są aktualizowane na podstawie informacji zgromadzonych za pomocą formularzy.

Mając na uwadze zalecenie Trybunału, EIOD poprawi jakość kontroli informacji niezbędnych do celów dodatków socjalnych wymienionych przez Trybunał.

9.27. ODPOWIEDZI EUROPEJSKIEGO INSPEKTORA OCHRONY DANYCH

Wszystkie transakcje wykonane przez EIOD, łącznie ze zwrotami płatności bezpośrednich przeprowadzonych przez inne instytucje w imieniu EIOD, są obecnie przedmiotem szeroko zakrojonej kontroli ex ante.

W świetle zalecenia Trybunału EIOD sprawdzi możliwości wdrożenia procesu kontroli ex post, począwszy od 2011 r. Ponieważ urząd jest mały, a dokumenty przetwarzane wspólnie, w oparciu o różne umowy o współpracy i usługi, być może w celu wykonania tego zadania EIOD zwróci się o dodatkową pomoc międzyinstytucjonalną.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁹⁾ Zob. przypis 1.

UWAGI TRYBUNAŁU

EIOD zdecydował o wdrożeniu drugiej uwagi Trybunału w sprawie standardów kontroli wewnętrznej, sporządzając centralny wykaz zarejestrowanych wyjątków.

WNIOSKI I ZALECENIA

9.28. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach, traktowanych jako całość, za rok zakończony dnia 31 grudnia 2009 r. w zakresie wydatków administracyjnych instytucji nie wystąpił istotny poziom błędów (zob. pkt 9.9).

9.29. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w zakresie wydatków administracyjnych instytucji spełniają wymogi rozporządzenia finansowego (zob. pkt 9.13—9.27).

9.30. W **załączniku 9.4** przedstawiono podsumowanie działań podjętych w związku z poprzednimi uwagami.

9.31. W kwestii wypłacania świadczeń socjalnych, Trybunał zaleca odpowiednim instytucjom i organom (zob. pkt 9.14, 9.19 i 9.26), aby wymagały od swoich pracowników dostarczania w odpowiednich terminach dokumentów poświadczających ich sytuację osobistą oraz aby wdrożyły system monitorowania terminowości składania tych dokumentów.

AGENCJE I AGENCJE WYKONAWCZE UNII EUROPEJSKIEJ

9.32. Kontrole agencji i agencji wykonawczych Unii Europejskiej są przedmiotem specjalnych sprawozdań rocznych, które są publikowane oddzielnie w Dzienniku Urzędowym⁽¹⁰⁾. W odniesieniu do roku budżetowego 2009 Trybunał skontrolował 30 agencji. Budżety tych agencji w 2009 r. wyniosły ogółem 1 500,6 mln euro. Podstawowe dane dotyczące tych agencji przedstawiono w **tabeli 9.2**.

9.33. Trybunał w odniesieniu do wszystkich agencji sporządził sprawozdania za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2009 r., zawierające opinię dotyczącą wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji. Sprawozdania te zostaną opublikowane odrębnie w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* do końca tego roku.

9.34. W odniesieniu do Agencji Dostaw Euratomu Trybunał zwraca uwagę na fakt, że wbrew zasadom określonym w statucie Agencji nie miała ona budżetu na rok 2009 i w związku z tym wszystkie wydatki Agencji, z wyjątkiem opłat bankowych, były pokrywane przez Komisję. Powtórzyła się zatem sytuacja, która miała miejsce w 2008 r. Komisja, w porozumieniu z zainteresowanymi stronami, powinna przeanalizować możliwe działania naprawcze.

9.34. ODPOWIEDZI KOMISJI

Przygotowując budżet na 2008 r., Komisja przedłożyła wniosek w sprawie budżetu Agencji Dostaw Euratomu. Został on odrzucony przez władzę budżetową, dlatego Komisja pokryła wszystkie wydatki poniesione przez Agencję w 2008 r. Komisja nadal pokrywała wydatki Agencji z budżetów na 2009 r. i 2010 r. oraz zaproponowała podobną praktykę na 2011 r.

⁽¹⁰⁾ Sprawozdania roczne Trybunału na temat sprawozdań finansowych poszczególnych agencji dostępne są na jego stronie internetowej (<http://www.eca.europa.eu>) i zostaną opublikowane w Dzienniku Urzędowym.

Tabela 9.2 – Agencje i agencje wykonawcze Unii Europejskiej – dane podstawowe

Agencje i agencje wykonawcze Unii Europejskiej	Siedziba	Pierwszy rok niezależności finansowej	Budżet ⁽¹⁾ (w mln EUR)		Przyznana liczba stanowisk	
			2009	2008	2009	2008
Agencje						
Agencja Dostaw Euratomu ⁽²⁾	Luksemburg	1960	—	—	—	—
Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego	Saloniki	1977	18,6	18,3	101	99
Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy	Dublin	1977	20,2	21,0	101	101
Europejska Agencja Ochrony Środowiska	Kopenhaga	1994	39,8	37,1	133	123
Europejska Fundacja Kształcenia	Turyń	1994	21,8	22,4	96	96
Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii	Lizbona	1995	14,7	15,1	82	82
Europejska Agencja Leków	Londyn	1994	194,4	182,9	530	481
Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej	Luksemburg	1995	62,6	59,9	233	233
Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin	Angers	1995	13,2	12,5	46	43
Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego	Alicante	1995	338,1	318,4	658	643
Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy	Bilbao	1996	15,0	14,9	44	44
Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej	Wiedeń	1998	17,2	15,0	61	49
Europejska Agencja Odbudowy ⁽³⁾	Saloniki	2000	—	235,0	—	93
Europejskie Kolegium Policyjne	Bramshill	2006	8,8	8,7	26	22,5
Eurojust	Haga	2002	27,6	24,8	185	175
Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego	Kolonia	2003	122,0	102,0	506	452
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu	Lizbona	2003	53,3	50,2	192	181
Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności	Parma	2003	71,0	66,4	355	335
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji	Heraklion	2005	8,1	8,4	44	44
Europejska Agencja Kolejowa	Valenciennes	2006	21,0	18,0	124	116
Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób	Sztokholm	2005	49,3	40,6	170	130
Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach	Warszawa	2006	88,8	71,2	119	94
Europejski Organ Nadzoru GNSS ⁽⁴⁾	Bruksela	2006	44,4	10,5	23	50
Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa	Vigo	2007	10,1	9,5	45	47
Europejska Agencja Chemikaliów	Helsinki	2008	70,4	66,4	324	220
Agencje Wykonawcze						
Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności	Bruksela	2006	13,3	11,5	37	36
Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audio-wizualnego	Bruksela	2006	47,7	38,2	99	92
Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Konsumentów	Luksemburg	2007	64	4,4	12	9
Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej	Bruksela	2008	8,9	5,2	32	32
Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych ⁽⁵⁾	Bruksela	2009	21,6	—	88	—
Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych	Bruksela	2009	14,5	—	100	—
Ogółem			1 500,6	1 488,5	4 566	4 122,5

⁽¹⁾ Środki na płatności.⁽²⁾ Zob. pkt 9.34.⁽³⁾ Agencja przestała istnieć w 2008 r.⁽⁴⁾ Siedziba tymczasowa.⁽⁵⁾ Agencja uzyskała niezależność finansową w 2009 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

SZKOŁY EUROPEJSKIE

9.35. Specjalne sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące Szkół Europejskich (niepublikowane w Dzienniku Urzędowym) jest przekazywane Zarządowi Szkół jako organowi udzielającemu absolutorium⁽¹¹⁾. Budżet Szkół w 2009 r., który wyniósł 267,2 mln euro, był finansowany głównie z dotacji Komisji (151,9 mln euro)⁽¹²⁾ oraz wkładów państw członkowskich (53,7 mln euro). Główne dane dotyczące Szkół Europejskich przedstawiono w **tabeli 9.3**.

9.36. Trybunał nie stwierdził istotnych błędów, które mogłyby podważyć wiarygodność zbadanych sprawozdań finansowych (szkoły w Monachium, szkoły Luksemburg I oraz Biura), sporządzonych zgodnie z przepisami regulaminu finansowego z dnia 24 października 2006 r., mającego zastosowanie do budżetu Szkół Europejskich, czy też podać w wątpliwość prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań.

9.37. W trakcie przeprowadzonego badania uwagi Trybunału nie zwróciło nic, co mogłoby skłonić go do stwierdzenia, że skonsolidowane sprawozdanie finansowe nie jest sporządzone rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, zgodnie z obowiązującymi standardami księgowości, z następującymi wyjątkami wynikającymi z niezadowalającego stosowania rachunkowości memoriałowej: a) nie utworzono rezerw na poczet toczących się przeciwko Szkołom postępowań sądowych; b) nie przewidziano kwot na korekty wynagrodzeń w 2009 r.; c) w bilansie ujęto rezerwy na przyszłe wydatki niezwiązane z bieżącym rokiem, podczas gdy powinny one być przedstawione jedynie w informacjach dodatkowych.

9.37. ODPOWIEDZI KOMISJI

W ramach prowadzonego obecnie przeglądu rozporządzenia finansowego dla szkół europejskich badane jest stosowanie rachunkowości memoriałowej. Sformułowane na podstawie tego przeglądu wnioski zostaną przekazane Zarządowi Szkół jeszcze w tym roku.

⁽¹¹⁾ Trybunał dokonuje przeglądu skonsolidowanych sprawozdań, a dodatkowo przeprowadza coroczną kontrolę Biura oraz raz do roku kontrolę cykliczną dwóch z czternastu szkół europejskich.

⁽¹²⁾ Źródło: Szkoły Europejskie, końcowe sprawozdanie finansowe za rok 2009.

Tabela 9.3 – Szkoły Europejskie – dane podstawowe

Szkoła Europejska	Kraj	Budżet ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (w mln EUR)		Dotacja otrzymana od Komisji ⁽²⁾ (w mln EUR)		Liczba uczniów ⁽³⁾	
		2009	2008	2009	2008	2009	2008
Biuro	Belgia	9,6	9,2	8,3	7,0	—	—
Luksemburg I	Luksemburg	39,8	37,4	26,0	22,8	3 468	3 437
Luksemburg II	Luksemburg	7,6	7,0	4,5	3,4	910	888
Bruksela I (Uccle)	Belgia	33,1	32,1	23,1	22,7	3 112	3 057
Bruksela II (Woluwe)	Belgia	32,4	31,5	22,2	21,5	3 030	2 904
Bruksela III (Ixelles)	Belgia	29,7	29,1	20,8	19,8	2 811	2 649
Bruksela IV	Belgia	5,4	5,5	2,7	3,4	594	438
Mol	Belgia	12,0	11,3	6,9	6,0	752	718
Varese	Włochy	19,8	18,7	10,2	9,3	1 304	1 341
Karlsruhe	Niemcy	13,4	12,9	3,8	2,4	976	979
Monachium	Niemcy	20,9	19,5	0,4	0,6	1 848	1 756
Frankfurt	Niemcy	11,5	10,6	6,5	3,9	1 085	1 053
Alicante	Hiszpania	12,5	11,9	6,8	5,2	1 020	1 029
Bergen	Niderlandy	9,8	9,8	4,8	5,1	586	565
Culham	Zjednoczone Królestwo	9,7	11,4	4,9	5,7	835	835
Ogółem		267,2	258,0	151,9	138,9	22 331	21 649

⁽¹⁾ Całość dochodów i wydatków zgodnie z budżetem poszczególnych Szkół Europejskich oraz Biura, wraz ze wszystkimi zmianami do pierwotnie przyjętych budżetów.

⁽²⁾ Źródło: Szkoły Europejskie, końcowe sprawozdanie finansowe za rok 2009.

⁽³⁾ Źródło: Roczne sprawozdanie Sekretarza Generalnego dla Zarządu Szkół Europejskich za 2009 r.

Uwaga: Różnice w sumach wynikają z zaokrągleń.

ZAŁĄCZNIK 9.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH

	2009				2008	2007
	Wydatki związane z personelem instytucji	Wydatki związane z budynkami	Inne wydatki	Ogółem		
ROZMIAR I STRUKTURA PRÓBY						
Łączna liczba transakcji (w tym):	38	7	12	57	57	56
Zaliczki	0	1	1	2	0	0
Płatności okresowe/końcowe	38	6	11	55	57	56
WYNIKI BADANIA						
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>						
Transakcje, w których nie wystąpiły błędy	97 % {37}	100 % {7}	75 % {9}	93 % {53}	91 %	95 %
Transakcje, w których wystąpiły błędy	3 % {1}	0 % {0}	25 % {3}	7 % {4}	9 %	5 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH						
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu:						
< 2 %	X				X	X
2% - 5%						
> 5 %						




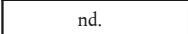
ZAŁĄCZNIK 9.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ocena ogólna	2009	2008	2007

Legenda:

	Skuteczne
	Częściowo skuteczne
	Nieskuteczne
	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

ZAŁĄCZNIK 9.3

WYNIKI PRZEGLĄDU OŚWIADCZEŃ KIEROWNICTWA W ZAKRESIE WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH

Główne DG	Charakter oświadczenia dyrektora generalnego (*)	Zgłoszone zastrzeżenia	Uwagi Trybunału	Ogólna ocena wiarygodności
PMO	bez zastrzeżeń	nd.	—	A
OIB	bez zastrzeżeń	nd.	—	
OIL	bez zastrzeżeń	nd.	—	
DIGIT	bez zastrzeżeń	nd.	—	

(*) W swoim oświadczeniu dyrektor generalny stwierdza, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczną gwarancję prawidłowości transakcji.

A: oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości

B: oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości

C: oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności nie zawierają rzetelnej oceny zarządzania finansami w zakresie prawidłowości

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI W ODNIESIENIU DO WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi instytucji
1. Mnożnik stosowany przy obliczaniu płac pracowników			
<p>Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 11.7–11.11, ostatnio sprawozdanie roczne za 2008 r., załącznik 11.2:</p> <p>Parlament i Komitet Ekonomiczno-Społeczny nie stosują zapisów regulaminu pracowniczego dotyczących mnożnika w ten sam sposób, co pozostałe instytucje. Sprawilo to, że pracownicy tych instytucji otrzymują korzyść finansową, której nie otrzymują pracownicy innych instytucji i pociągnęło za sobą wyższe wydatki.</p>	<p>Parlament i Komitet Ekonomiczno-Społeczny nadal stosują tę praktykę w oczekiwaniu na ostateczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawach wniesionych w tym zakresie przez pracowników instytucji.</p>	<p>Trybunał Obrachunkowy będzie monitorował działania podjęte w związku z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości.</p>	<p>Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego</p> <p><i>Parlament Europejski podziela proceduralne podejście Trybunału Obrachunkowego i oczekuje na ostateczny wyrok Trybunału Sprawiedliwości.</i></p>
2. Zwrot kosztów zakwaterowania ponoszonych w trakcie wyjazdu służbowego			
<p>Sprawozdania roczne za 2004 r. i 2007 r., ostatnio sprawozdanie roczne za 2008 r., załącznik 11.2:</p> <p>Zmieniony regulamin pracowniczy, który wszedł w życie dnia 1 maja 2004 r., stanowi, że koszty zakwaterowania poniesione w trakcie podróży służbowej podlegają zwrotowi do wysokości kwoty maksymalnej ustalonej dla każdego państwa, na podstawie dokumentów poświadczających (art. 13 załącznika VII do regulaminu pracowniczego).</p> <p>Wbrew tej zasadzie, Parlament w swoim regulaminie wewnętrznym ustanowił kwotę ryczałtową w wysokości 60% maksymalnej dozwolonej kwoty, wypłacaną pracownikom, którzy nie przedstawili żadnych dowodów poniesionych kosztów związanych z zakwaterowaniem.</p>	<p>Ogólne przepisy wykonawcze dotyczące zwrotu kosztów delegacji i podróży zostały przyjęte decyzją Sekretarza Generalnego w dniu 10 grudnia 2009 r. Oprócz uregulowań dotyczących podróży służbowych, przepisy wykonawcze określają szczegółowe uregulowania mające zastosowanie do podróży służbowych do trzech siedzib Parlamentu (Luksemburga, Strasburga i Brukseli), w tym także do zwrotu kosztów na podstawie kwoty ryczałtowanej w przypadku braku dokumentów poświadczających. W związku z tym Parlament nadal wypłaca zwrot kosztów zakwaterowania w Luksemburgu, Strasburgu i Brukseli, opierając się na kwocie ryczałtowej.</p>	<p>Zaktualizowane przepisy są niezgodne z regulaminem pracowniczym. Parlament powinien dopilnować, aby zwrot kosztów zakwaterowania poniesionych w trakcie podróży służbowej odbywał się zgodnie z regulaminem pracowniczym.</p>	<p>Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego</p> <p><i>Parlament odnotowuje stanowisko Trybunału w związku z nowymi przepisami specjalnie przyjętymi na skutek poprzednich uwag, ale podtrzymuje swą opinię, że należy odmiennie traktować pracowników „przemieszczających się między trzema miejscami pracy” i pracowników „w podróży służbowej”. Parlament chce w związku z tym przy okazji najbliższego przeglądu regulaminu, korzystając ze swych uprawnień jako współustawodawca w tej procedurze, zaproponować poprawki do postanowień regulaminu i wprowadzić rozróżnienie pomiędzy wyjazdami służbowymi i przemieszczaniem się pracowników między trzema miejscami pracy.</i></p>

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi instytucji
			<p>W tym celu organ władzy budżetowej zmienił już nazwę i uwagi budżetowe w dawnej pozycji 3 0 0 0 „Koszty podróży służbowych pracowników”. Pozycja ta nazywa się obecnie „Koszty podróży służbowych i przemieszczania się pracowników między trzema miejscami pracy”, a umieszczony w niej komentarz wyraźnie przewiduje, że środki są przeznaczone na pokrycie wydatków związanych z przemieszczaniem się pracowników instytucji, oddelegowanych ekspertów krajowych lub stażystów między miejscem zatrudnienia i jednym z trzech miejsc pracy Parlamentu Europejskiego (Bruksela, Luksemburg i Strasburg) i z podróżami służbowymi we wszelkie miejsca poza trzema miejscami pracy PE, ustanawiając w ten sposób podstawę budżetową dla przepisów, które Parlament stosuje w przypadku przemieszczania się między trzema miejscami pracy.</p>
<p>3. Dodatki na pomoc parlamentarną dla posłów do Parlamentu Europejskiego</p>			
<p>Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 10.10–10.12, ostatnio sprawozdanie roczne za 2008 r. załącznik 11.2:</p> <p>W swoim sprawozdaniu rocznym za 2006 r. Trybunał Obrachunkowy uznał, iż brakowało odpowiedniej dokumentacji poświadczającej, że posłowie rzeczywiście korzystali z usług asystentów oraz że obowiązki lub usługi wymienione w umowach podpisanych przez posłów zostały rzeczywiście wykonane. Prezydium powinno podjąć działania w celu otrzymania dokumentów uważanych za niezbędne do udowodnienia, że poniesione wydatki były uzasadnione.</p> <p>Według nowych zasad, przyjętych przez Prezydium w grudniu 2006 r., nie wymaga się już od posłów przedstawienia faktur i rachunków wydanych przez płatników i usługodawców; mają one być jednak przez nich przechowywane. W zamian wymaga się od posłów przedstawienia kopii „rozliczenia wydatków” oraz „rozliczenia</p>	<p>Proces rozliczania wydatków na pomoc parlamentarną za lata 2004–2007 został w pełni zakończony.</p> <p>W odniesieniu do roku budżetowego 2008 administracja Parlamentu uzyskała ponad 98% rozliczeń wydatków oraz rozliczeń faktur.</p> <p>W odniesieniu do roku budżetowego 2009 administracja Parlamentu jest w trakcie rozpatrywania rozliczeń otrzymanych w ubiegłych miesiącach.</p>	<p>Trybunał Obrachunkowy będzie monitorował sprawozdanie przez Parlament rozliczeń wydatków posłów za lata budżetowe 2008 i 2009.</p> <p>Administracja Parlamentu powinna przeprowadzać kontrole oryginałów faktur stanowiących udokumentowanie rozliczeń wydatków.</p>	<p>Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego</p> <p>Rozliczanie wydatków na pomoc parlamentarną za lata 2008–2009 (pierwsza połowa) odbywa się zgodnie z postanowieniami art. 14 przepisów dotyczących zwrotu kosztów oraz diet posłów. Za rok 2008 pomyślnie rozliczono 99,79 % całkowitej sumy wypłat podlegających rozliczeniu. Pozostałe 0,2 % jest obecnie rozliczane jako indywidualny przypadek, w którym rozważany jest stosowny obowiązkowy zwrot kwot.</p> <p>Za pierwszą połowę 2009 r. ⁽¹⁾ poziom pomyślnych rozliczeń wynosi na obecnym etapie prawie 92,31 % (tj. 94 227 604 EUR z ogólnej kwoty 102 074 881 EUR). Pozostałe 7,6 % obejmuje głównie dokumenty, które są obecnie analizowane (6,28 %). Wciąż oczekujemy na wpłynięcie dokumentacji dotyczącej 1,41 % wypłat podlegających procedurze rozliczenia.</p>

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi instytucji
<p>faktur", wydanych przez płatników i usługodawców. Te nowe zasady mają zastosowanie do okresów od lipca 2004 r. W sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2007 ujęto zalecenie mówiące o tym, że Parlament powinien dodatkowo wzmocnić kontrole w zakresie dodatków na pomoc parlamentarną, w tym przeprowadzać losowe kontrole faktur będących w posiadaniu posłów.</p>			<p>W każdym przypadku w razie jakichkolwiek wątpliwości odpowiednie służby zwracały się do posłów o stosowne wyjaśnienia, w tym o przedstawienie rachunków i faktur.</p> <p>Do końca br., po wyczerpującym zbadaniu pozostałych dokumentów, oczekuje się, że poziom pomyślnych rozliczeń będzie bliski poziomowi osiągniętemu w latach ubiegłych.</p>
<p>4. Dodatkowy system emerytalny dla posłów do Parlamentu Europejskiego</p>			
<p>Sprawozdanie roczne za 2006 r., tabela 10.2 oraz sprawozdanie roczne za 2008 r., załącznik 11.2:</p> <p>Trybunał przypomina uwagi sformułowane w odniesieniu do tej kwestii w swoim sprawozdaniu rocznym za 2008 r.:</p> <p>a) należy przeprowadzić nową analizę aktuarialną w celu oceny wpływu podjętych przez Prezydium decyzji dotyczących środków mających zastosowanie do członków systemu emerytalnego;</p> <p>b) Parlament powinien uściślić swoją rolę w zakresie zarządzania aktywami funduszu i ich nadzorowania.</p>	<p>Jak wynika z analizy aktuarialnej przedstawionej przez Parlament, zgodnie z nowymi zasadami określonymi w decyzjach przyjętych przez Biuro na posiedzeniu w dniu 1 kwietnia 2009 r., Fundusz miał odnotować na dzień 31 grudnia 2009 r. deficyt w wysokości 84,5 mln euro.</p>	<p>Parlament powinien otrzymać z Funduszu strategię inwestycyjną opartą na wytycznych ustanowionych przez Parlament.</p>	<p>Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego</p> <p>Parlament przypomina, że w dniu 1 kwietnia 2009 r. Prezydium podjęło ważne decyzje służące określeniu stanowiska Parlamentu wobec funduszu i zagwarantowaniu przejrzystości w jego zobowiązaniach wobec funduszu i stosunkach z nim.</p> <p>Jeśli chodzi o rolę Parlamentu w określaniu strategii inwestycyjnej, Parlament wykazał chęć zasugerowania ogólnych wytycznych dotyczących zarządzania funduszem, ale nie zamierza odgrywać aktywnej roli w konkretnych decyzjach inwestycyjnych, nie ma zresztą takiej możliwości, ponieważ fundusz jest odrębnym i niezależnym podmiotem. Wytyczne zostały już wysłane dnia 4 maja 2009 r. w piśmie przewodniczącego PE skierowanym do funduszu, w którym zwrócono się o unikanie narażania funduszu na wahania kursowe i o przyjęcie ostrożnej strategii inwestycyjnej.</p> <p>W połączeniu decyzje Prezydium, wydane wytyczne i poprawa sytuacji na rynkach finansowych umożliwiły funduszowi redukcję deficytu aktuarialnego z 121,84 mln EUR (31 grudnia 2008 r.) do 84,56 mln EUR (31 grudnia 2009 r.).</p>

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi instytucji
			<p>Ponadto Parlament uaktualnił niezależną analizę aktuarialną w celu oceny sytuacji finansowej funduszu emerytalnego po wejściu w życie Statutu i decyzji Prezydium z dnia 9 marca i 1 kwietnia 2009 r. wprowadzających zmiany w dodatkowym dobrowolnym systemie emerytalnym. Ponieważ Parlament uznał swą odpowiedzialność w razie deficytu, jego kwota została wpisana do bilansu, zgodnie z wnioskiem Trybunału. Od tego momentu przewidziano dokonywanie corocznych aktualizacji ocen aktuarialnych w kontekście sporządzania sprawozdań finansowych.</p>
5. Data ukończenia systemu SESAME (Secured European System for Automatic Messaging - bezpieczny europejski system automatycznego przekazywania wiadomości)			
<p>Sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 11.10:</p> <p>Docelowa data ukończenia systemu SESAME (Secured European System for Automatic Messaging - bezpieczny europejski system automatycznego przekazywania wiadomości) stosowana podczas przygotowywania budżetów rocznych Rady była zawsze zbyt optymistyczna. Wprowadzono wiele zmian do początkowego projektu, brak było także porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi co do tego, w jaki sposób traktować pewne rodzaje szczególnie chronionych informacji. W związku z tym w każdym roku budżet roczny projektu SESAME był zawyżony.</p>	<p>W 2009 r. wynoszący 2,7 mln euro budżet SESAME był ponownie zawyżony o 2,4 mln euro. Jednakże w październiku 2009 r. na posiedzeniu Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa państwa członkowskie wyraziły zgodę na wprowadzenie segmentu systemu SESAME umożliwiającego pracę z dokumentami objętymi niską klauzulą tajności (Low Classified Segment). Projekt mógł zatem zostać rozpoczęty. Wciąż jednak potrzebne jest porozumienie w kwestii kształtu segmentu tego projektu umożliwiającego pracę z dokumentami objętymi klauzulą wysokiej tajności.</p>	<p>Rada powinna dopilnować, aby środki budżetowe przeznaczone na projekt SESAME odpowiadały zaawansowaniu projektu.</p>	<p>Odpowiedzi Rady</p> <p>Sekretariat Generalny Rady przyjmuje analizę Trybunału Obrachunkowego dotyczącą działań w następstwie spostrzeżeń Trybunału z roku 2008 odnoszących się do projektu SESAME.</p> <p>By dopilnować, aby środki budżetowe przyznane na projekt SESAME były zgodne z jego wykonaniem, kwoty przewidziane w budżecie na rok 2010 i w projekcie budżetu na rok 2011 zostały obniżone do 400 000 EUR rocznie.</p>

Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi instytucji
6. Wdrażanie systemu informacji o prawach indywidualnych (IRIS)			
<p>Sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 11.11:</p> <p>W czerwcu 2008 r. Urząd Administrowania i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) wdrożył nowy system pn. IRIS (Individual Rights Information System - system informacji o prawach indywidualnych) służący do zarządzania świadczeniami na rzecz pracowników, w tym wynagrodzeniami. Migracja do IRIS spowodowała wiele problemów związanych z naliczaniem wynagrodzeń. Nadzwyczajne środki mające na celu wyeliminowanie niespójności obejmowały ręczne wprowadzanie poprawek w systemie naliczania wynagrodzeń, co nie było odpowiednio nadzorowane. Testowanie systemu IRIS było niewystarczające, a stary i nowy system nie były stosowane równoległe do czasu upewnienia się, że nowy system działa zadowalająco.</p>	<p>W następstwie pojawiających się problemów, zaprzestano dalszego rozwijania IRIS. Uruchomiono dwa nowe projekty: jeden do zarządzania indywidualnymi uprawnieniami i drugi do zarządzania ubezpieczeniami zdrowotnymi. Na etapie rozwijania tych aplikacji, obliczanie indywidualnych praw odbywa się na podstawie danych wprowadzanych ręcznie do systemu naliczania wynagrodzeń.</p>	<p>Komisja powinna upewnić się, że nowe aplikacje zostaną uruchomione dopiero po uzyskaniu dowodów na zadowalające wyniki testów systemu.</p>	<p>Odpowiedzi Komisji</p> <p>Urząd PMO rozpoczął już testy ponownie opracowanych modułów zarządzania należnościami indywidualnymi. Opracowany kompleksowy program testów uwzględni wnioski wynikające z wcześniejszych doświadczeń.</p>
7. System emerytalno-rentowy personelu miejscowego w delegaturach Komisji			
<p>Sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 11.13:</p> <p>Od 1996 r. zarządzanie systemem emerytalno-rentowym dla personelu miejscowego zatrudnionego w delegaturach Komisji ustanowionym przez Dyрекcję Służb Zewnętrznych Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych odbywa się na podstawie przepisów tymczasowych. Przepisy te nie odnoszą się do odpowiedzialności Komisji w zakresie zabezpieczenia i rentowności aktywów funduszu ani też nie określają szczegółowych zasad ustalania uprawnień pracowników.</p>	<p>Komisja zgodziła się zbadać, jak trwale ustanowić taki program emerytalny. Potwierdziła także potrzebę sporządzenia wniosku legislacyjnego i przeprowadzenia analizy aktualnej.</p>	<p>Komisja powinna podjąć działania zmierzające do przyjęcia zasad organizacji tego systemu i zarządzania nim.</p>	<p>Odpowiedzi Komisji</p> <p>Aby wprowadzić na stałe obecny system uzupełniający, konieczna jest podstawa prawna. To z kolei wymaga zmiany Warunków zatrudnienia innych pracowników, którą Komisja zawarła we wniosku w sprawie ESDZ skierowanym do Rady i Parlamentu.</p>
<p>(¹) Stan na dzień 26 lipca 2010 r.</p>			

ZAŁĄCZNIK I

Informacje finansowe dotyczące budżetu ogólnego

SPIS TREŚCI

PODSTAWOWE INFORMACJE NA TEMAT BUDŻETU

1. Powstanie budżetu
2. Podstawa prawna
3. Zasady budżetowe określone w traktatach i rozporządzeniu finansowym
4. Zawartość i struktura budżetu
5. Finansowanie budżetu (dochody budżetowe)
6. Rodzaje środków budżetowych
7. Wykonanie budżetu
 - 7.1. Odpowiedzialność za wykonanie budżetu
 - 7.2. Wykonanie w zakresie dochodów
 - 7.3. Wykonanie w zakresie wydatków
 - 7.4. Skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu oraz ustalenie salda roku budżetowego
8. Prezentacja sprawozdania finansowego
9. Kontrola zewnętrzna
10. Absolutorium i dalsze postępowanie

NOTY WYJAŚNIAJĄCE

Źródła danych finansowych

Jednostka monetarna

Skróty i symbole

WYKRESY

PODSTAWOWE INFORMACJE NA TEMAT BUDŻETU

1. POWSTANIE BUDŻETU

Budżet zawiera wydatki Unii Europejskiej. Zawiera on również wydatki administracyjne związane ze współpracą w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, a także wszelkie inne wydatki, których umieszczenie w budżecie Rada uzna za konieczne dla realizowania tych polityk.

2. PODSTAWA PRAWNA

Budżet podlega postanowieniom finansowym traktatów ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (art. 310–325 TFUE oraz 106a Traktatu EWEA), a także rozporządzeniom finansowym ⁽³⁾.

3. ZASADY BUDŻETOWE OKREŚLONE W TRAKTATACH I ROZPORZĄDZENIU FINANSOWYM

Wszystkie dochody i wydatki Unii Europejskiej muszą być zawarte w jednym budżecie (jednolitość i rzetelność). Budżet jest uchwalany na okres jednego roku budżetowego (jednoroczność). Jest równoważny pod względem dochodów i wydatków (równowaga). Rozliczenia są przygotowywane, wykonywane i przedstawiane w euro (jednostka rozliczeniowa). Dochody są wykorzystywane bez ich rozróżniania do finansowania całości wydatków i są, podobnie jak wydatki, uwzględnione w pełnej wysokości w budżecie, a następnie w sprawozdaniu finansowym, bez dokonywania między nimi jakichkolwiek korekt (uniwersalność). Środki przeznaczone są na poszczególne cele w ramach tytułów i rozdziałów; rozdziały dzielą się na artykuły i pozycje (specyfikacja). Środki budżetowe muszą być wykorzystywane zgodnie z zasadami oszczędności, skuteczności i wydajności (należyte zarządzanie finansami). Budżet jest ustanawiany i wykonywany, a rozliczenia przedstawiane, z zachowaniem zasady przejrzystości (przejrzystość). Od tych głównych zasad istnieją pewne wyjątki.

4. ZAWARTOŚĆ I STRUKTURA BUDŻETU

Budżet składa się ze skróconego zestawienia dochodów i wydatków oraz sekcji podzielonych na zestawienia dochodów i wydatków każdej instytucji. Istnieje dziewięć sekcji: sekcja I – Parlament; sekcja II – Rada; sekcja III – Komisja; sekcja IV – Trybunał Sprawiedliwości; sekcja V – Trybunał Obrachunkowy; sekcja VI – Komitet Ekonomiczno-Społeczny; sekcja VII – Komitet Regionów i sekcja VIII – Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich oraz sekcja IX – Europejski Inspektor Ochrony Danych.

W ramach każdej sekcji, dochody i wydatki są uporządkowane w liniach budżetowych (tytuły, rozdziały, artykuły oraz ewentualnie pozycje), według ich rodzaju bądź przeznaczenia.

5. FINANSOWANIE BUDŻETU (DOCHODY BUDŻETOWE)

Podstawą finansowania budżetu są w głównej mierze zasoby własne Unii Europejskiej: zasoby własne oparte na DNB; zasoby własne oparte na VAT; cła; opłaty rolne, opłaty wyrównawcze od cukru i izoglukozy ⁽⁴⁾.

Poza zasobami własnymi istnieją także inne dochody (zob. **wykręś I**).

6. RODZAJE ŚRODKÓW BUDŻETOWYCH

Aby pokryć prognozowane wydatki, w budżecie rozróżnia się następujące rodzaje środków budżetowych:

a) środki zróżnicowane (ŚZR) przeznaczone są na finansowanie działań wieloletnich w pewnych obszarach budżetowych. Składają się one ze środków na zobowiązania (ŚZ) i środków na płatności (ŚP):

— środki na zobowiązania pozwalają na zaciągnięcie zobowiązań prawnych w ciągu danego roku budżetowego na działania realizowane w trakcie kilku lat budżetowych;

— środki na płatności pozwalają finansować wydatki wynikające ze zobowiązań zawartych w trakcie roku budżetowego oraz poprzednich lat;

⁽¹⁾ Traktat rzymski (25 marca 1957 r.): Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

⁽²⁾ Traktat rzymski (25 marca 1957 r.): Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA).

⁽³⁾ Główne rozporządzenie finansowe (FINREG) z dnia 25 czerwca 2002 r. (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1).

⁽⁴⁾ Główne akty prawne dotyczące zasobów własnych: decyzja Rady nr 2007/436/WE, Euratom (Dz.U. L 163 z 23.6.2007, s. 17); decyzja Rady nr 2000/597/WE, Euratom (Dz.U. L 253 z 7.10.2000, s. 42); rozporządzenie Rady nr 1150/2000 (WE, Euratom) (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, s. 1).

b) środki niezróżnicowane (ŚNZ) pozwalają zapewnić zaciągnięcie zobowiązań i zrealizowanie płatności związanych z działaniami jednorocznymi w trakcie każdego roku budżetowego.

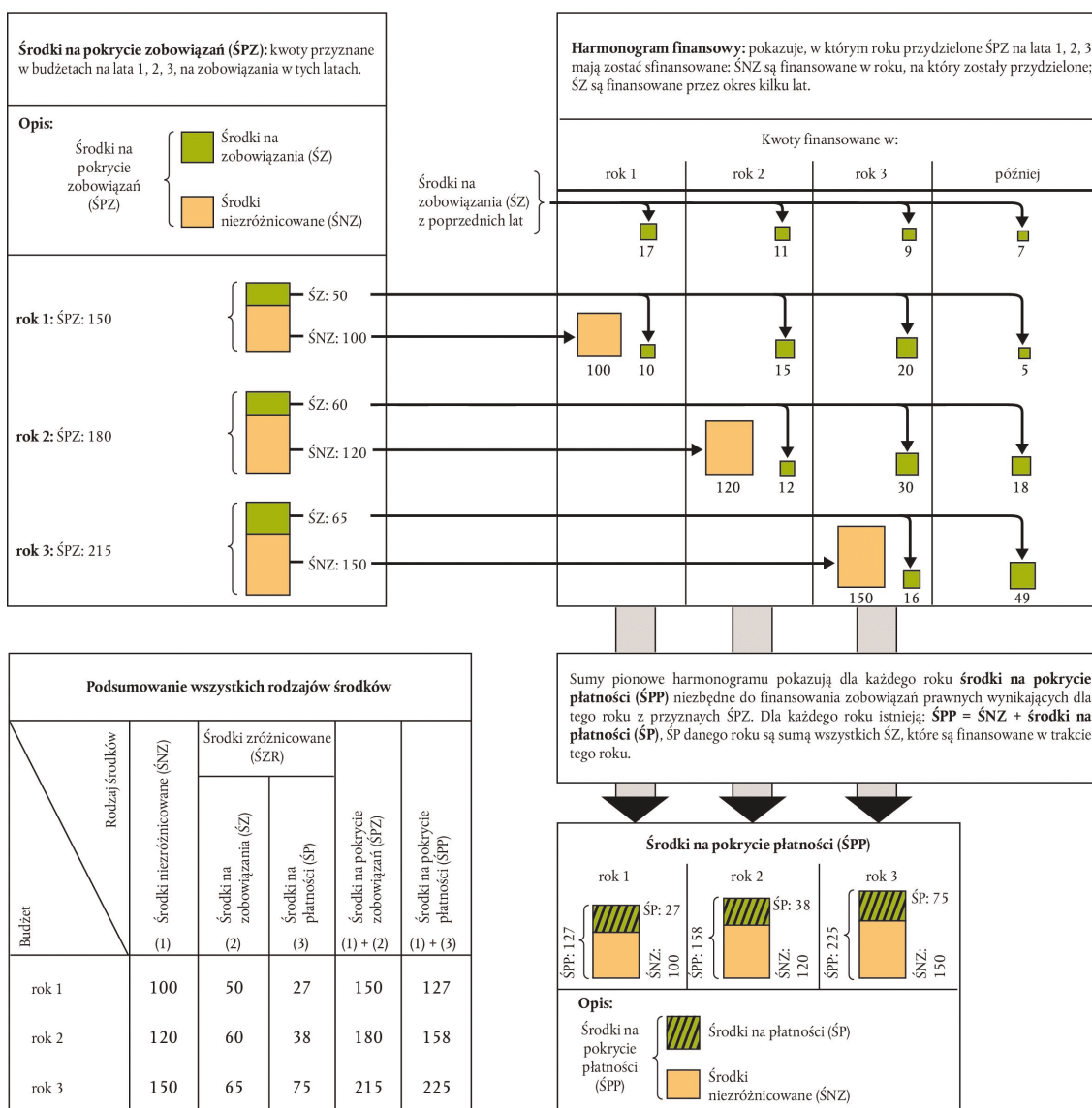
Dlatego też dla każdego roku budżetowego należy ustanowić dwie sumy:

a) suma środków na pokrycie zobowiązań (ŚPZ) ⁽⁵⁾ = środki niezróżnicowane (ŚNZ) + środki na zobowiązania (ŚZ) ⁽⁵⁾;

b) suma środków na pokrycie płatności (ŚPP) ⁽⁵⁾ = środki niezróżnicowane (ŚNZ) + środki na płatności (ŚP) ⁽⁵⁾;

Dochody budżetowe służą do pokrycia łącznych środków na pokrycie płatności. Środki na zobowiązania nie muszą być pokrywane z dochodów.

Uproszczony schemat przedstawiony poniżej (kwoty fikcyjne) pokazuje wpływ wymienionych rodzajów środków na każdy rok budżetowy.



⁽⁵⁾ Należy podkreślić różnicę między „środkami na pokrycie zobowiązań” a „środkami na zobowiązania”, a także między „środkami na pokrycie płatności” a „środkami na płatności”. Wyrażenia „środki na zobowiązania” i „środki na płatności” są używane wyłącznie w kontekście środków zróżnicowanych.

7. WYKONANIE BUDŻETU

7.1. Odpowiedzialność za wykonanie budżetu

Komisja wykonuje budżet na własną odpowiedzialność zgodnie z rozporządzeniem finansowym oraz w granicach przydzielonych środków; nadaje też innym instytucjom uprawnienia niezbędne do wykonania sekcji budżetu odnoszącej się do każdej z nich⁽⁶⁾. Rozporządzenie finansowe określa procedury wykonawcze, a zwłaszcza zadania urzędników zatwierdzających, księgowych, administratorów środków zaliczkowych oraz audytorów wewnętrznych instytucji. W dwóch najważniejszych obszarach wydatków (EFGR oraz Spójność) zarządzanie funduszami wspólnotowymi jest dzielone między Unię Europejską i państwa członkowskie.

7.2. Wykonanie w zakresie dochodów

Prognozowane dochody są wpisane do budżetu z zastrzeżeniem ewentualnych zmian wprowadzonych budżetami korygującymi.

Wykonanie budżetu w zakresie dochodów polega na ustaleniu należności i egzekucji dochodów należnych Unii Europejskiej (zasoby własne i inne dochody). Wykonanie to podlega szczególnym postanowieniom⁽⁷⁾. Faktyczne dochody danego roku budżetowego są określone jako suma kwot pobranych z tytułu należności ustalonych podczas bieżącego roku budżetowego oraz kwot z tytułu należności, które pozostają do pobrania z poprzednich lat budżetowych.

7.3. Wykonanie w zakresie wydatków

Prognozowane wydatki są wpisane do budżetu.

Wykonanie budżetu w zakresie wydatków, czyli ewolucję i wykorzystanie środków można podsumować następująco:

a) środki na pokrycie zobowiązań:

- i) *ewolucja środków*: całość środków na pokrycie zobowiązań dostępnych w trakcie roku budżetowego składa się z następujących elementów: budżet początkowy (ŚNZ + ŚZ) + budżety korygujące + dochody przeznaczone na określony cel + przesunięcia środków + środki na zobowiązania przeniesione z poprzedniego roku budżetowego + środki przeniesione nieautomatycznie z poprzedniego roku budżetowego, na które nie podjęto zobowiązań + środki na zobowiązania z poprzednich lat uwolnione i ponownie udostępnione;
- ii) *wykorzystanie środków*: ostateczne środki na pokrycie zobowiązań są dostępne w trakcie roku budżetowego na zaciągnięcie zobowiązań (wykorzystane środki na pokrycie zobowiązań = kwota zaciągniętych zobowiązań);
- iii) *przeniesienie środków z jednego roku budżetowego na następny*: niewykorzystane środki z danego roku budżetowego mogą zostać przeniesione na następny, na mocy decyzji podjętej przez daną instytucję. Środki dostępne z tytułu dochodów przeznaczonych na określony cel podlegają przeniesieniu automatycznie;
- iv) *anulowanie środków*: saldo wygasa;

b) środki na pokrycie płatności:

- i) *ewolucja środków*: całość środków na pokrycie płatności dostępnych w trakcie roku budżetowego składa się z następujących elementów: budżet początkowy (ŚNZ + ŚP) + budżety korygujące + dochody przeznaczone na określony cel + przesunięcia środków + środki przeniesione z poprzedniego roku budżetowego w formie przeniesień automatycznych lub nieautomatycznych;
- ii) *wykorzystanie środków z danego roku budżetowego*: środki na pokrycie płatności są dostępne w trakcie roku budżetowego na dokonywanie płatności. Nie uwzględniają one środków przeniesionych z poprzedniego roku budżetowego (wykorzystane środki na pokrycie płatności = kwota płatności dokonanych ze środków z danego roku budżetowego);
- iii) *przeniesienie środków z jednego roku budżetowego na następny*: niewykorzystane środki z danego roku budżetowego mogą zostać przeniesione na następny, na mocy decyzji podjętej przez daną instytucję. Środki dostępne z tytułu dochodów przeznaczonych na określony cel podlegają przeniesieniu automatycznie;

⁽⁶⁾ Zob. art. 317 TFUE, art. 106a Traktatu EWEA i art. 50 FINREG.

⁽⁷⁾ Zob. art. 69–74 FINREG i rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000.

- iv) *wygasanie środków*: saldo wygasa;
- v) *suma płatności dokonanych w trakcie roku budżetowego*: płatności w ramach środków na pokrycie płatności z danego roku budżetowego + płatności w ramach środków na pokrycie płatności przeniesionych z poprzedniego roku budżetowego;
- vi) *faktyczne wydatki poniesione w ramach danego roku budżetowego*: wydatki w skonsolidowanym sprawozdaniu z wykonania budżetu (zob. pkt 7.4) = płatności w ramach środków na pokrycie płatności z danego roku budżetowego + środki na pokrycie płatności przeniesione na następny rok budżetowy;

7.4. Skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu oraz ustalenie salda roku budżetowego

Skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu jest sporządzane po zamknięciu każdego roku budżetowego. Określa ono saldo roku budżetowego, które ujmuje się w budżecie na kolejny rok budżetowy za pomocą budżetu korygującego.

8. PREZENTACJA SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO

Sprawozdanie finansowe za dany rok budżetowy przedstawiane jest Parlamentowi, Radzie i Trybunałowi Obrachunkowemu; sprawozdanie to zawiera sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z wykonania budżetu, a także sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami. Wstępna wersja sprawozdania finansowego przekazywana jest najpóźniej dnia 31 marca kolejnego roku; wersja ostateczna sprawozdania finansowego wymagana jest na dzień 31 lipca tego roku.

9. KONTROLA ZEWNĘTRZNA

Od 1977 r. zewnętrzną kontrolę nad budżetem sprawuje Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej⁽⁸⁾. Trybunał Obrachunkowy bada rozliczenia wszystkich dochodów i wydatków budżetowych. Trybunał dostarcza Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności rozliczeń, a także legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Trybunał bada także legalność i prawidłowość dochodów i wydatków oraz upewnia się co do należytego zarządzania finansami. Kontrole mogą zostać przeprowadzone przez zamknięciem danego roku budżetowego; są przeprowadzane na podstawie dokumentów oraz, jeżeli zachodzi taka konieczność, na miejscu w instytucjach Unii, w państwach członkowskich oraz państwach trzecich. Trybunał Obrachunkowy sporządza sprawozdanie roczne dotyczące każdego roku budżetowego; ponadto może przedstawić w każdej chwili swoje uwagi w poszczególnych kwestiach oraz wydawać opinie na wniosek każdej instytucji Unii.

10. ABSOLUTORIUM I DALSZE POSTĘPOWANIE

Od 1977 r. stosuje się następujące postanowienia⁽⁹⁾: do dnia 30 kwietnia drugiego roku następującego po danym roku budżetowym Parlament, na zalecenie Rady, udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu. W tym celu Rada i Parlament badają sprawozdanie finansowe przedstawione przez Komisję, a także sprawozdanie roczne i sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego. Instytucje te muszą podjąć odpowiednie działania w celu uwzględnienia uwag towarzyszących decyzji o udzieleniu absolutorium oraz złożyć sprawozdanie z podjętych działań.

⁽⁸⁾ Zob. art. 285–287 TFUE, 106a Traktatu EWEA i 139–147 FINREG.

⁽⁹⁾ Zob. art. 319 TFUE i 106a Traktatu EWEA.

NOTY WYJAŚNIAJĄCE**ŹRÓDŁA DANYCH FINANSOWYCH**

Dane finansowe zawarte w niniejszym załączniku zostały zaczerpnięte z rocznego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej, a także z innych sprawozdań finansowych dostarczonych przez Komisję. Podział geograficzny został ustalony na podstawie kodów państw z systemu informacji księgowej Komisji (ABAC). Jak podkreśla Komisja, w przypadku zarówno dochodów, jak i wydatków wszystkie dane dostarczone przez państwa członkowskie są wynikiem działań arytmetycznych, dających niekompletny obraz korzyści, które każde państwo członkowskie czerpie z członkostwa w Unii. Dlatego też dane te należy traktować z ostrożnością.

JEDNOSTKA MONETARNA

Wszystkie dane finansowe zostały przedstawione w milionach euro. Kwoty ogółem są zaokrąglone od sumy dokładnych wartości i dlatego mogą nie odpowiadać dokładnie sumie zaokrąglonych kwot.

SKRÓTY I SYMBOLE

AT	Austria
BE	Belgia
BG	Bułgaria
CY	Cypr
CZ	Czechy
DE	Niemcy
DK	Dania
DNB	Dochód narodowy brutto
Dz.U.	<i>Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej</i>
EE	Estonia
EFTA	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EL	Grecja
ES	Hiszpania
EWEA lub Euratom	Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
FI	Finlandia
FINREG	Rozporządzenie finansowe z dnia 25 czerwca 2002 r.
FR	Francja
HU	Węgry
IE	Irlandia
IT	Włochy
LT	Litwa
LU	Luksemburg
LV	Łotwa
MT	Malta

NL	Niderlandy
PL	Polska
PT	Portugalia
RO	Rumunia
SE	Szwecja
Sek.	Sekcja budżetu
SI	Słowenia
SK	Słowacja
ŚNZ	Środki niezróżnicowane
ŚP	Środki na płatności
ŚPP	Środki na pokrycie płatności
ŚPZ	Środki na pokrycie zobowiązań
ŚZ	Środki na zobowiązania
ŚZR	Środki zróżnicowane
T	Tytuł budżetu
UE	Unia Europejska
UE-27	Ogółem dla 27 państw członkowskich Unii Europejskiej
UK	Zjednoczone Królestwo
VAT	Podatek od wartości dodanej
WE	Wspólnota(-y) Europejska(-ie)
WYK	Wykres, do którego odsyłają inne wykresy (np. WYK III)
0,0	Dane pomiędzy zerem a 0,05
—	Brak danych

WYKRESY**BUDŻET NA ROK BUDŻETOWY 2009 I WYKONANIE BUDŻETU W TRAKCIE ROKU BUDŻETOWEGO 2009**

WYK I	Budżet 2009 – Prognozowane dochody oraz ostateczne środki na pokrycie płatności
WYK II	Budżet 2009 – Środki na pokrycie zobowiązań
WYK III	Środki na pokrycie zobowiązań dostępne w 2009 r. i ich wykorzystanie
WYK IV	Środki na pokrycie płatności dostępne w 2009 r. i ich wykorzystanie
WYK V	Zasoby własne w 2009 r. w podziale na państwa członkowskie
WYK VI	Płatności dokonane w 2009 r. w poszczególnych państwach członkowskich

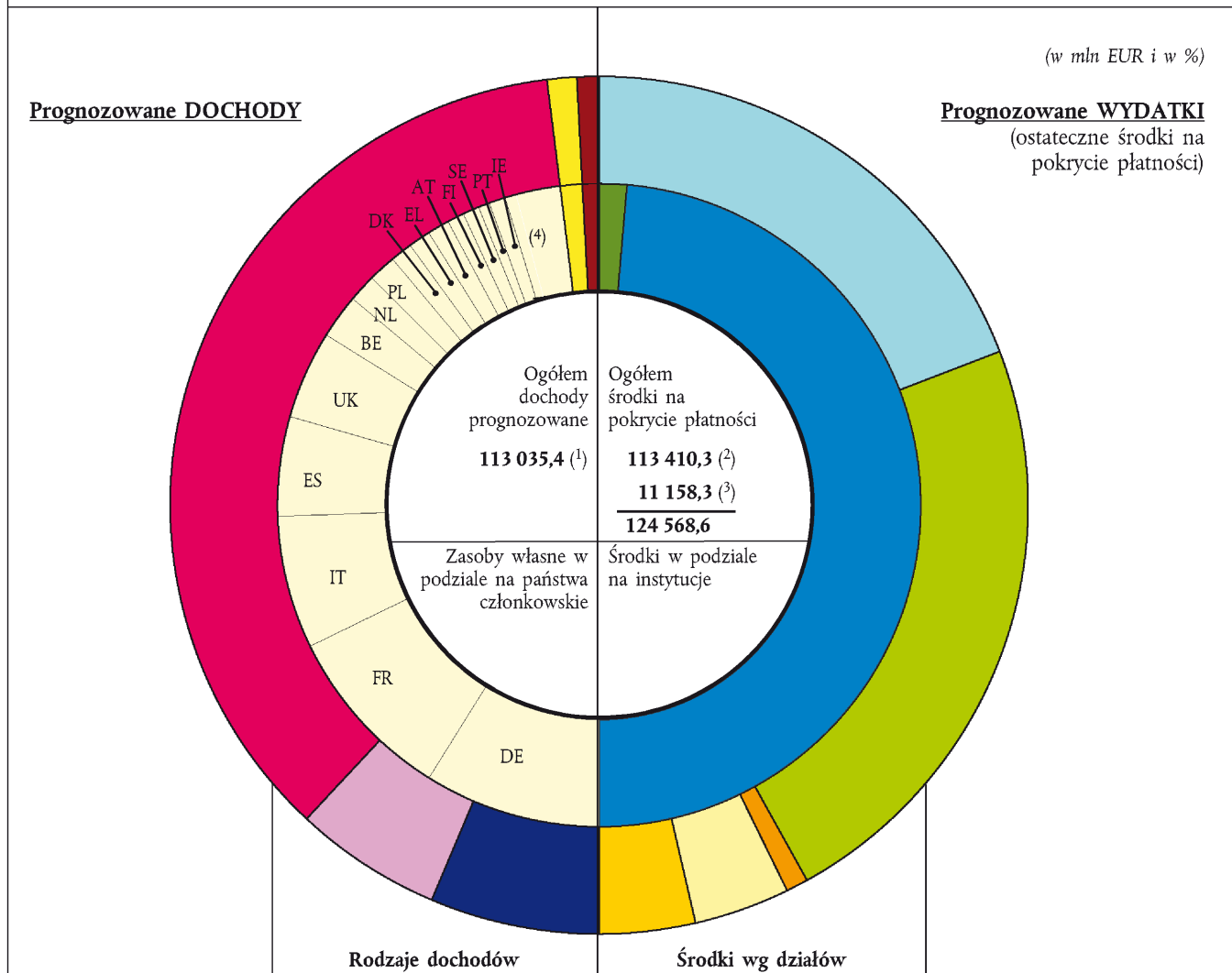
SKONSOLIDOWANE SPRAWOZDANIE FINANSOWE ZA ROK BUDŻETOWY 2009

WYK VII	Skonsolidowany bilans
WYK VIII	Skonsolidowany rachunek dochodów i wydatków

Wykres I

Budżet 2009 – Prognozowane dochody oraz ostateczne środki na pokrycie płatności

[w kwestii dochodów zob. „Podstawowe informacje na temat budżetu”, pkt 7.2; w kwestii wydatków zob. „Podstawowe informacje na temat budżetu”, pkt 7.3, aby uzyskać dokładniejsze dane zob. WYK IV, kolumna (a)]



Legenda: dochody

Ogółem zasoby własne (na państwo członkowskie)		
Oplaty rolne	—	(0 %)
Oplaty wyrównawcze od cukru i izoglukozy	139,4	(0,1 %)
Cła	14 441,1	(12,8 %)
Zasoby własne pochodzące z VAT	12 714,0	(11,2 %)
Zasoby własne oparte na DNB	81 557,1	(72,2 %)
Inne dochody	2 387,7	(2,1 %)
Dostępna nadwyżka z poprzedniego roku budżetowego	1 796,2	(1,6 %)

Legenda: wydatki

Działy ram finansowych

1. Trwały wzrost	47 520,1	(38,1 %)
2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	57 106,9	(45,8 %)
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	2 174,4	(1,7 %)
4. UE jako partner na arenie międzynarodowej	8 804,1	(7,1 %)
5. Administracja	8 754,0	(7 %)
6. Wyrównania	209,1	(0,2 %)
Środki dostępne dla innych instytucji	3 333,9	(2,7 %)
Środki dostępne dla Komisji	121 234,7	(97,3 %)
w tym środki operacyjne	115 814,6	(93 %)

(1) Po budżetach korygujących.

(4) Udziały w dochodach CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT przedstawiono łącznie.

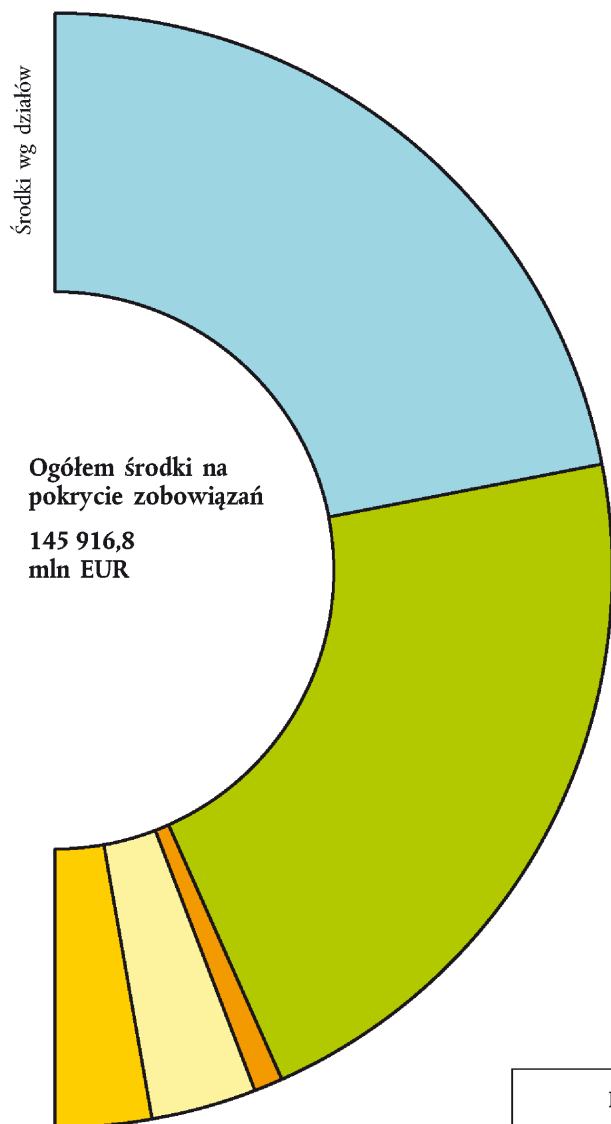
(2) Po budżetach korygujących i przesunięciach środków pomiędzy liniami budżetowymi.

(3) Dochody przeznaczone na określony cel oraz środki przeniesione.

Wykres II
Budżet 2009 – Środki na pokrycie zobowiązań

[po budżetach korygujących; aby uzyskać dokładniejsze dane zob. wykres III, kolumna (b)]

(w mln EUR i w %)



Uwaga:

Całość środków na pokrycie zobowiązań nie jest równoważna z dochodami budżetowymi na 2009 r., gdyż środki na zobowiązania obejmują także kwoty, które zostaną sfinansowane z dochodów budżetowych w późniejszych latach budżetowych.

Legenda: wydatki

Działy ram finansowych:

■	1. Trwały wzrost	63 923,3	(43,8 %)
■	2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	62 718,4	(43 %)
■	3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	2 327,7	(1,6 %)
■	4. UE jako partner na arenie międzynarodowej	8 713,5	(6 %)
■	5. Administracja	8 024,7	(5,5 %)
■	6. Wyrównania	209,1	(0,1 %)

Wykres III
Środki na pokrycie zobowiązań dostępne w 2009 r. i ich wykorzystanie

(w mln EUR i w %)

Sekcje (Sek.) i tytuły (T.) zgodne z nazewnictwem budżetowym na 2009 r. oraz działaniami ram finansowych	Ostateczne środki (¹)	Wykorzystanie środków					
		Zobowiązania zaciągnięte	Wsk. wykorzyst. (%)	Przeniesienia na 2010	Wsk. (%)	Anulowanie środków	Wsk. (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)
Nazewnictwo budżetowe							
I Parlament (Sek. I)	1 596,1	1 467,4	91,9	26,3	1,6	102,4	6,4
II Rada (Sek. II)	642,1	592,8	92,3	37,7	5,9	11,5	1,8
III Komisja (Sek. III)	142 946,7	139 778,5	97,8	2 486,7	1,7	681,5	0,5
III.1 Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01)	444,6	439,7	98,9	1,5	0,3	3,4	0,8
III.2 Przedsiębiorstwa (T.02)	757,3	697,6	92,1	55,5	7,3	4,2	0,6
III.3 Konkurencja (T.03)	94,1	91,6	97,3	1,8	2,0	0,7	0,8
III.4 Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04)	11 255,1	11 195,6	99,5	46,0	0,4	13,4	0,1
III.5 Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (T.05)	61 260,4	60 054,0	98,0	1 180,3	1,9	26,1	0,0
III.6 Energia i transport (T.06)	4 859,0	4 803,4	98,9	44,0	0,9	11,5	0,2
III.7 Środowisko (T.07)	487,8	459,8	94,2	18,7	3,8	9,4	1,9
III.8 Badania naukowe (T.08)	5 388,0	5 083,5	94,3	301,2	5,6	3,3	0,1
III.9 Społeczeństwo informacyjne i media (T.09)	1 609,3	1 555,8	96,7	52,3	3,3	1,2	0,1
III.10 Bezpośrednie badania naukowe (T.10)	795,3	432,6	54,4	360,8	45,4	1,9	0,2
III.11 Rybołówstwo i gospodarka morską (T.11)	985,4	976,2	99,1	4,5	0,5	4,7	0,5
III.12 Rynek wewnętrzny (T.12)	68,5	66,2	96,6	1,1	1,6	1,2	1,8
III.13 Polityka regionalna (T.13)	38 559,9	38 523,1	99,9	22,0	0,1	14,8	0,0
III.14 Podatki i unia celna (T.14)	133,6	126,2	94,5	1,6	1,2	5,8	4,3
III.15 Edukacja i kultura (T.15)	1 691,0	1 566,1	92,6	123,5	7,3	1,4	0,1
III.16 Komunikacja (T.16)	217,4	213,7	98,3	1,4	0,6	2,3	1,0
III.17 Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)	695,2	675,5	97,2	11,1	1,6	8,6	1,2
III.18 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)	1 032,1	1 008,0	97,7	14,7	1,4	9,4	0,9
III.19 Stosunki zewnętrzne (T.19)	4 167,5	4 105,3	98,5	53,8	1,3	8,4	0,2
III.20 Handel (T.20)	80,8	77,7	96,2	1,3	1,6	1,8	2,2
III.21 Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21)	2 429,9	2 324,9	95,7	100,0	4,1	5,0	0,2
III.22 Rozszerzenie (T.22)	1 131,6	1 119,9	99,0	10,3	0,9	1,4	0,1
III.23 Pomoc humanitarna (T.23)	915,0	913,0	99,8	1,0	0,1	0,9	0,1
III.24 Zwalczenie nadużyć finansowych (T.24)	78,4	77,4	98,6	0,0	0,0	1,1	1,4
III.25 Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne (T.25)	193,7	187,3	96,7	3,8	2,0	2,7	1,4
III.26 Administracja Komisji (T.26)	1 092,5	1 047,9	95,9	36,5	3,3	8,1	0,7
III.27 Budżet (T.27)	274,3	271,7	99,1	2,0	0,7	0,5	0,2
III.28 Kontrola (T.28)	10,9	10,5	96,8	0,2	1,9	0,1	1,3
III.29 Statystyka (T.29)	143,4	133,0	92,7	7,1	4,9	3,3	2,3
III.30 Emerytury (T.30)	1 135,9	1 117,3	98,4	—	—	18,7	1,6
III.31 Służby językowe (T.31)	455,8	424,0	93,0	28,5	6,2	3,4	0,7
III.40 Rezerwy (T.40)	503,0	—	—	—	—	503,0	100,0
IV Trybunał Sprawiedliwości (Sek. IV)	317,6	312,8	98,5	1,2	0,4	3,6	1,1
V Trybunał Obrachunkowy (Sek. V)	188,2	173,5	92,2	0,4	0,2	14,3	7,6
VI Komitet Ekonomiczno-Społeczny (Sek. VI)	122,3	119,9	98,0	0,4	0,3	2,0	1,6
VII Komitet Regionów (Sek. VII)	88,2	86,8	98,4	0,1	0,1	1,4	1,6
VIII Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (Sek. VIII)	9,0	8,3	92,0	—	—	0,7	8,0
IX Europejski Inspektor Ochrony Danych (Sek. IX)	6,7	5,4	81,4	—	—	1,2	18,6
Środki na pokrycie zobowiązań ogółem	145 916,8	142 545,4	97,7	2 552,7	1,7	818,7	0,6
Ramy finansowe							
1 Trwały wzrost	63 923,3	62 444,5	97,7	972,1	1,5	506,7	0,8
2 Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	62 718,4	61 484,4	98,0	1 192,8	1,9	41,3	0,1
3 Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	2 327,7	2 264,1	97,3	49,9	2,1	13,7	0,6
4 UE jako partner na arenie międzynarodowej	8 713,5	8 481,4	97,3	166,3	1,9	65,8	0,8
5 Administracja	8 024,7	7 661,9	95,5	171,6	2,1	191,2	2,4
6 Wyrównania	209,1	209,1	100,0	—	—	—	—
Środki na pokrycie zobowiązań ogółem	145 916,8	142 545,4	97,7	2 552,7	1,7	818,7	0,6
Środki na pokrycie płatności ogółem	124 568,6	118 361,0	95,0	4 519,1	3,6	1 688,5	1,4

(¹) Ostateczne środki budżetowe określone po uwzględnieniu przesunięć między liniami budżetowymi, środków odpowiadających dochodom przeznaczonym na określony cel lub równorzędnym oraz środków przeniesionych z poprzedniego roku budżetowego.

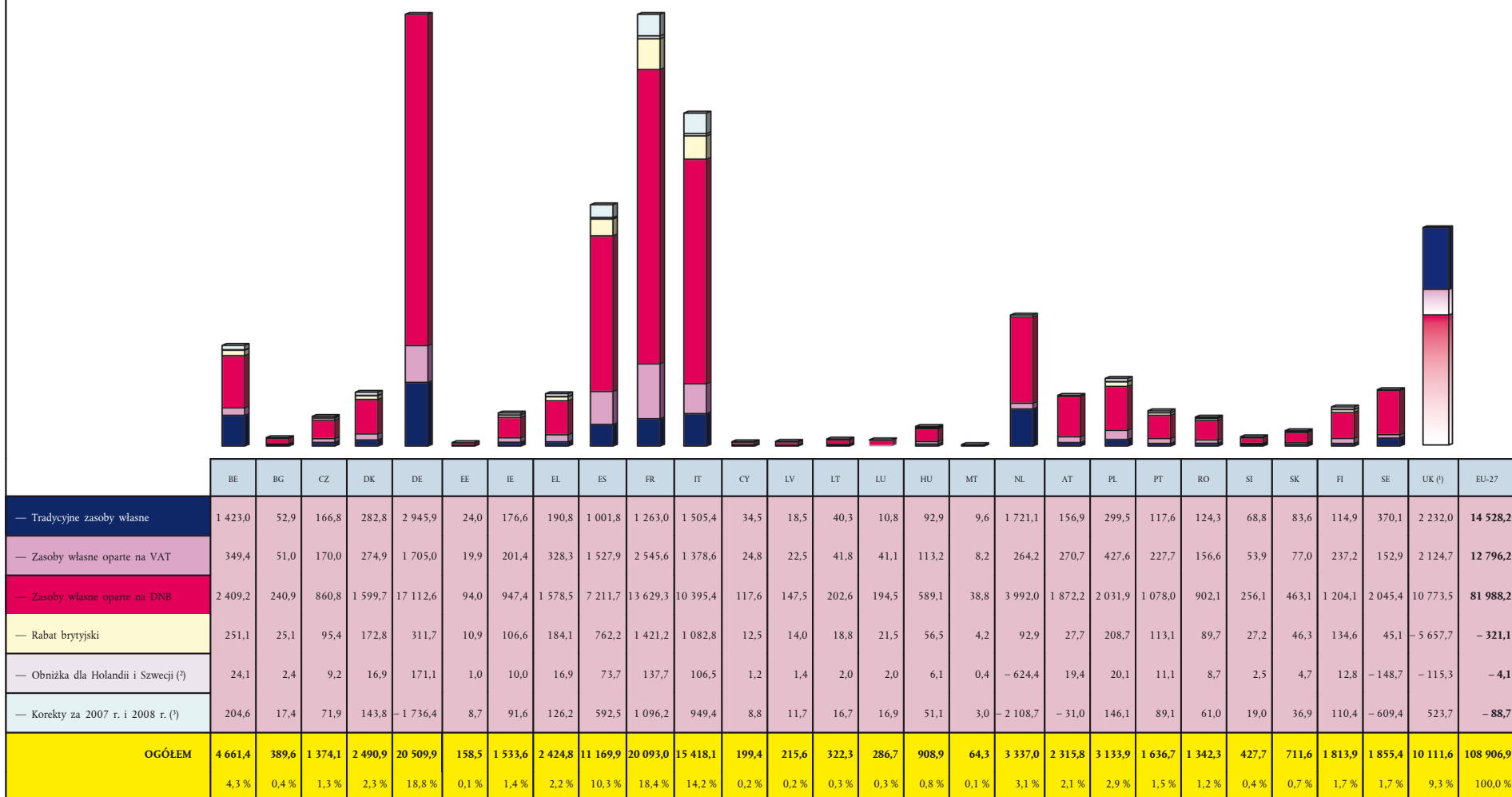
Wykres IV							
Środki na pokrycie płatności dostępne w 2009 r. i ich wykorzystanie							
(w mln EUR i w %)							
Sektory (Sek.) i tytuły (T.) zgodnie z nazewnictwem budżetowym na 2009 r. oraz działami ram finansowych	Ostateczne środki (¹)	Wykorzystanie środków					
		Płatności dokonane w 2009 r.	Wsk. wykorzyst. (%)	Przeniesienia na 2010	Wsk. (%)	Anulowanie środków	Wsk. (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Nazewnictwo budżetowe							
I Parlament (Sek. I)	1 798,8	1 466,1	81,5	211,9	11,8	120,8	6,7
II Rada (Sek. II)	762,2	658,8	86,4	82,8	10,9	20,6	2,7
III Komisja (Sek. III)	121 234,7	115 589,9	95,3	4 127,4	3,4	1 517,3	1,3
III.1 Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01)	345,2	327,4	94,8	14,1	4,1	3,7	1,1
III.2 Przedsiębiorstwa (T.02)	705,0	558,4	79,2	88,6	12,6	58,0	8,2
III.3 Konkurencja (T.03)	107,0	94,5	88,3	10,1	9,4	2,4	2,3
III.4 Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04)	9 929,4	8 906,4	89,7	754,7	7,6	268,3	2,7
III.5 Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich (T.05)	56 412,6	55 208,9	97,9	954,2	1,7	249,5	0,4
III.6 Energia i transport (T.06)	2 480,5	2 253,2	90,8	176,5	7,1	50,7	2,0
III.7 Środowisko (T.07)	408,6	356,1	87,2	30,2	7,4	22,2	5,4
III.8 Badania naukowe (T.08)	5 644,1	4 825,8	85,5	788,6	14,0	29,7	0,5
III.9 Społeczeństwo informacyjne i media (T.09)	1 552,0	1 374,7	88,6	172,7	11,1	4,6	0,3
III.10 Bezpośrednie badania naukowe (T.10)	734,7	410,5	55,9	313,9	42,7	10,3	1,4
III.11 Rybołówstwo i gospodarka morską (T.11)	714,9	592,5	82,9	19,2	2,7	103,3	14,4
III.12 Rynek wewnętrzny (T.12)	75,5	65,6	86,9	7,2	9,5	2,8	3,6
III.13 Polityka regionalna (T.13)	26 792,8	26 739,5	99,8	14,9	0,1	38,4	0,1
III.14 Podatki i unia celna (T.14)	131,5	120,4	91,5	8,6	6,5	2,5	1,9
III.15 Edukacja i kultura (T.15)	1 654,2	1 495,1	90,4	153,4	9,3	5,7	0,3
III.16 Komunikacja (T.16)	228,6	203,9	89,2	16,4	7,2	8,3	3,6
III.17 Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)	632,2	526,4	83,3	35,3	5,6	70,6	11,2
III.18 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)	830,4	744,4	89,6	15,7	1,9	70,3	8,5
III.19 Stosunki zewnętrzne (T.19)	3 804,5	3 673,4	96,6	72,5	1,9	58,7	1,5
III.20 Handel (T.20)	87,9	77,4	88,1	7,5	8,6	2,9	3,4
III.21 Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21)	1 872,1	1 697,7	90,7	137,9	7,4	36,6	2,0
III.22 Rozszerzenie (T.22)	1 436,5	1 308,4	91,1	17,9	1,2	110,2	7,7
III.23 Pomoc humanitarna (T.23)	858,7	799,7	93,1	46,6	5,4	12,4	1,4
III.24 Zwalczenie nadużyć finansowych (T.24)	80,1	71,0	88,6	6,8	8,5	2,3	2,8
III.25 Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne (T.25)	211,6	184,7	87,3	19,7	9,3	7,2	3,4
III.26 Administracja Komisji (T.26)	1 225,6	1 033,7	84,3	163,6	13,4	28,2	2,3
III.27 Budżet (T.27)	284,6	270,9	95,2	12,2	4,3	1,5	0,5
III.28 Kontrola (T.28)	11,5	10,4	90,0	0,9	7,4	0,3	2,5
III.29 Statystyka (T.29)	137,8	120,3	87,3	14,7	10,6	2,9	2,1
III.30 Emerytury (T.30)	1 135,9	1 117,3	98,4	—	—	18,7	1,6
III.31 Służby językowe (T.31)	479,5	421,5	87,9	52,8	11,0	5,1	1,1
III.40 Rezerwy (T.40)	229,0	—	—	—	—	229,0	100,0
IV Trybunał Sprawiedliwości (Sek. IV)	332,2	307,2	92,5	19,4	5,8	5,6	1,7
V Trybunał Obrachunkowy (Sek. V)	200,5	123,0	61,3	61,7	30,8	15,8	7,9
VI Komitet Ekonomiczno-Społeczny (Sek. VI)	128,0	117,3	91,7	7,6	5,9	3,0	2,4
VII Komitet Regionów (Sek. VII)	95,0	85,6	90,1	6,4	6,7	3,0	3,2
VIII Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (Sek. VIII)	9,6	8,1	84,6	0,7	7,6	0,8	7,9
IX Europejski Inspektor Ochrony Danych (Sek. IX)	7,6	4,9	64,2	1,1	15,0	1,6	20,7
Środki na pokrycie płatności ogółem	124 568,6	118 361,0	95,0	4 519,1	3,6	1 688,5	1,4
Ramy finansowe							
1 Trwały wzrost	47 520,1	44 683,5	94,0	2 380,6	5,0	455,9	1,0
2 Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	57 106,9	55 877,3	97,8	985,7	1,7	243,9	0,4
3 Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	2 174,4	1 993,0	91,7	75,2	3,5	106,2	4,9
4 UE jako partner na arenie międzynarodowej	8 804,1	7 982,9	90,7	220,0	2,5	601,2	6,8
5 Administracja	8 754,0	7 615,3	87,0	857,5	9,8	281,3	3,2
6 Wyrównania	209,1	209,1	100,0	—	—	—	—
Środki na pokrycie płatności ogółem	124 568,6	118 361,0	95,0	4 519,1	3,6	1 688,5	1,4

(¹) Ostateczne środki budżetowe określone po uwzględnieniu przesunięć środków między liniami budżetowymi, środków odpowiadających dochodom przeznaczonym na określony cel lub równorzędnym oraz środków przeniesionych z poprzedniego roku budżetowego.

Wykres V
Zasoby własne w 2009 r. w podziale na państwa członkowskie

Faktyczne dochody

(w mln EUR i w %)



(1) W przypadku Zjednoczonego Królestwa zastosowano korektę (5 657,7 mln euro) do kwoty brutto zasobów własnych (15 769,3 mln euro). Koszty tego dostosowania ponoszą pozostałe państwa członkowskie.

(2) Holandii i Szwecji w okresie 2007–2013 przyznano obniżkę brutto ich rocznego wkładu opartego na DNB. Na 2009 r. wynosi ona odpowiednio 624,4 oraz 148,7 mln euro.

(3) W następstwie wejścia w życie decyzji Rady 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich obliczono wysokość dostosowania na jej wykonanie za lata budżetowe 2007 i 2008.

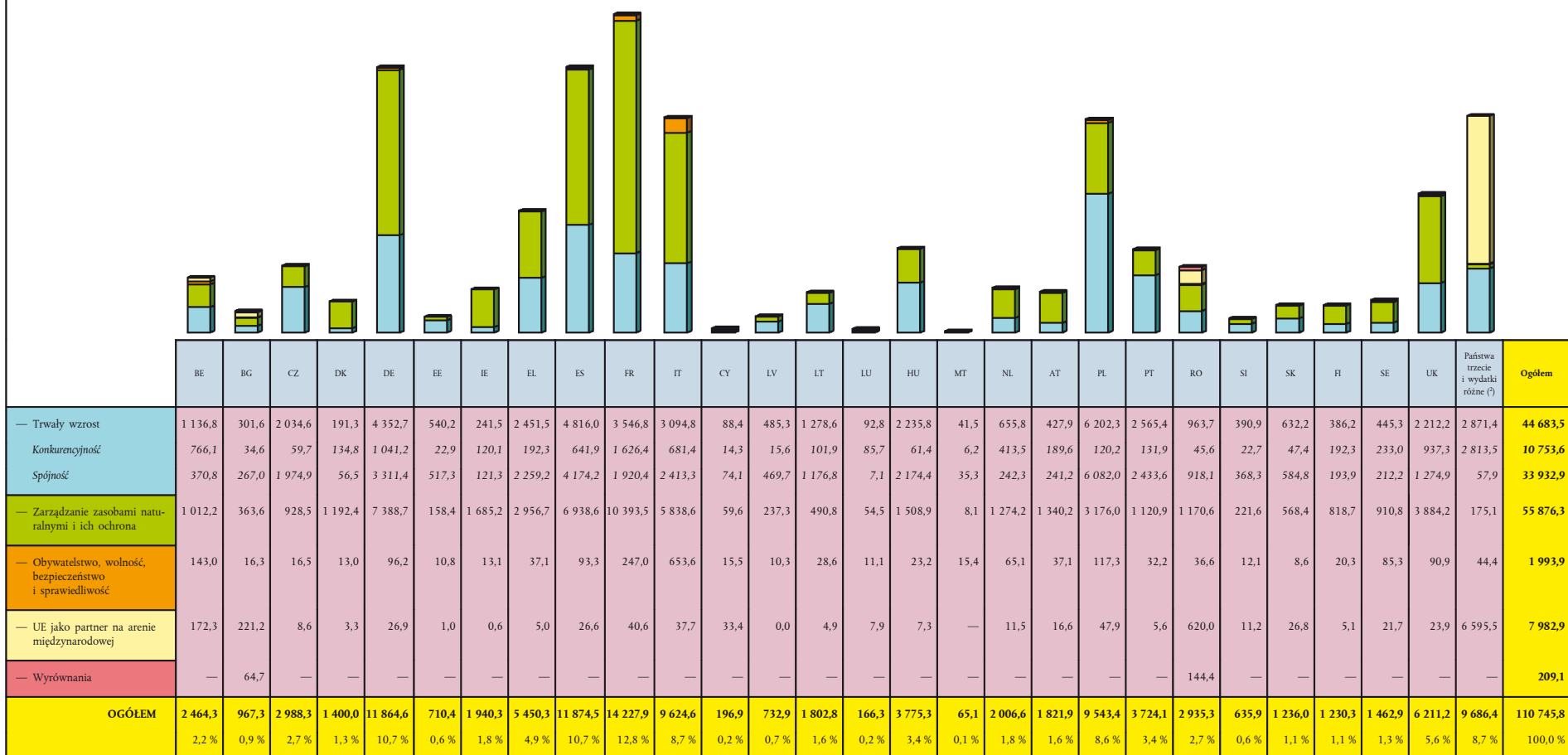
Wykres VI

Płatności dokonane w 2009 r. w poszczególnych państwach członkowskich ⁽¹⁾

Uwaga: Płatności dokonane w 2009 r. = płatności w ramach środków operacyjnych z 2009 r. plus płatności z przeniesień z 2008 r.

Działy ram finansowych

(w mln EUR i w %)

⁽¹⁾ Podział geograficzny nie odpowiada płatnościom na rzecz państw członkowskich, ale przydziałowi wydatków zgodnie z danymi znajdującymi się w informatycznym systemie księgowym Komisji ABAC.^(*) Kwoty w kolumnie „Państwa trzecie i wydatki różne” obejmują głównie wydatki związane z projektami prowadzonymi poza Unią Europejską i z udziałem państw trzecich. Pozycja ta zawiera także wydatki, które nie mogą zostać objęte podziałem geograficznym.

Wykres VII		
Skonsolidowany bilans		
(w mln EUR)		
	31.12.2009	31.12.2008
Aktywa trwałe:		
Wartości niematerialne i prawne	72	56
Rzeczowe aktywa trwałe	4 859	4 881
Inwestycje długoterminowe	2 379	2 078
Pożyczki	10 764	3 565
Prefinansowanie długoterminowe	39 750	29 023
Należności długoterminowe	55	45
	57 879	39 648
Aktywa obrotowe:		
Zapasy	77	85
Inwestycje krótkoterminowe	1 791	1 553
Prefinansowanie krótkoterminowe	9 077	10 262
Należności krótkoterminowe	8 663	11 920
Środki pieniężne i ich ekwiwalenty	23 372	23 724
	42 980	47 544
Aktywa ogółem	100 859	87 192
Zobowiązania długoterminowe:		
Świadczenia pracownicze	- 37 242	- 37 556
Rezerwy długoterminowe	- 1 469	- 1 341
Długoterminowe zobowiązania finansowe	- 10 559	- 3 349
Inne zobowiązania długoterminowe	- 2 178	- 2 226
	- 51 448	- 44 472
Zobowiązania krótkoterminowe:		
Rezerwy krótkoterminowe	- 213	- 348
Krótkoterminowe zobowiązania finansowe	- 40	- 119
Zobowiązania	- 93 884	- 89 677
	- 94 137	- 90 144
Zobowiązania ogółem	- 145 585	- 134 616
Aktywa netto	- 44 726	- 47 424
Rezerwy	3 323	3 115
Kwoty należne od państw członkowskich		
Świadczenia pracownicze	- 37 242	- 37 556
Inne kwoty	- 10 807	- 12 983
Aktywa netto	- 44 726	- 47 424

Wykres VIII		
Skonsolidowany rachunek dochodów i wydatków		
<i>(w mln EUR)</i>		
	31.12.2009	31.12.2008
Dochody operacyjne		
Dochody z tytułu zasobów własnych i wkładów	110 537	112 713
Pozostałe dochody operacyjne	7 532	9 731
	118 069	122 444
Koszty operacyjne		
Koszty administracyjne	- 8 133	- 7 720
Koszty operacyjne	- 104 934	- 97 214
	- 113 067	- 104 934
Nadwyżka z działalności operacyjnej	5 002	17 510
Dochody finansowe	835	698
Koszty finansowe	- 594	- 467
Zmiana stanu świadczeń pracowniczych	- 683	- 5 009
Udział w nadwyżce netto/(deficycie) jednostek stowarzyszonych i wspólnych przedsiębiorstw	- 103	- 46
Wynik ekonomiczny za rok	4 457	12 686

ZAŁĄCZNIK II

Wykaz sprawozdań specjalnych przyjętych przez Trybunał Obrachunkowy od ostatniego sprawozdania rocznego:

- Sprawozdanie specjalne nr 15/2009 – Pomoc UE realizowana za pośrednictwem organów należących do struktur Narodów Zjednoczonych: proces podejmowania decyzji i monitorowanie
- Sprawozdanie specjalne nr 16/2009 – Zarządzanie przez Komisję Europejską pomocą przedakcesyjną dla Turcji
- Sprawozdanie specjalne nr 17/2009 – Działania w zakresie szkolenia zawodowego kobiet, współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego
- Sprawozdanie specjalne nr 18/2009 – Skuteczność wsparcia udzielanego w ramach EFR na rzecz regionalnej integracji gospodarczej w Afryce Wschodniej i Afryce Zachodniej
- Sprawozdanie specjalne nr 1/2010 – Czy kontrola uproszczonych procedur celnych dotyczących przywozu jest prowadzona skutecznie?
- Sprawozdanie specjalne nr 2/2010 – Skuteczność programów wsparcia projektów infrastruktury i rozwoju nowych infrastruktur w ramach szóstego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych
- Sprawozdanie specjalne nr 3/2010 – Oceny oddziaływania w instytucjach Unii Europejskiej: czy wspierają one procesy decyzyjne?
- Sprawozdanie specjalne nr 4/2010 – Czy struktura programu mobilności Leonardo da Vinci oraz zarządzanie tym programem mogą prowadzić do osiągnięcia wymiernych rezultatów?
- Sprawozdanie specjalne nr 5/2010 – Wdrożenie podejścia Leader w zakresie rozwoju obszarów wiejskich
- Sprawozdanie specjalne nr 6/2010 – Czy osiągnięto główne cele reformy rynku cukru?
- Sprawozdanie specjalne nr 7/2010 – Kontrola procedury rozliczania rachunków
- Sprawozdanie specjalne nr 8/2010 – Poprawa funkcjonowania transportu w ramach transeuropejskich osi kolejowych: czy inwestycje UE w infrastrukturę kolejową są skuteczne?
- Sprawozdanie specjalne nr 9/2010 – Czy fundusze w ramach działań strukturalnych przeznaczone na dostawę wody do użytku domowego są wydatkowane w sposób optymalny?

Sprawozdania te dostępne są na stronie internetowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego: www.eca.europa.eu, gdzie można zapoznać się z ich treścią lub pobrać je w formie pliku.

Aby otrzymać wybrane sprawozdanie w wersji papierowej lub na płycie CD, należy zwrócić się do Trybunału Obrachunkowego, pisząc na adres:

Cour des comptes européenne
Unité «Communication et rapports»
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG
Tel. +352 4398-1
E-mail: euraud@eca.europa.eu

lub wypełnić elektroniczny formularz zamówienia dostępny na stronie EU-Bookshop.

**SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE
DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z ÓSMEGO,
DZIEWIĄTEGO I DZIESIĄTEGO EUROPEJ-
SKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU (EFR)**

(2010/C 303/02)

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

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	1–5
Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju	2–5
Rozdział I – Realizacja ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR	6–10
Realizacja finansowa	6–9
Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania finansami od ósmego do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju	10
Rozdział II – Niezależne poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń EFR	I–X
Niezależne poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2009	I–X
Informacje uzupełniające poświadczenie wiarygodności	11–55
Zakres kontroli i podejście kontrolne	11–12
Wiarygodność rozliczeń	13–18
Prawidłowość transakcji	19–25
Dochody	20
Zobowiązania	21
Płatności	22–25
Skuteczność systemów	26–51
Kontrole <i>ex ante</i>	29–33
Monitorowanie i nadzór	34–41
Kontrole zewnętrzne	42–46
Audyt wewnętrzny	47–48
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	49–51
Wnioski i zalecenia	52–55

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

1. Niniejsze sprawozdanie roczne zawiera przeprowadzoną przez Trybunał ocenę Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR). Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków w 2009 r. przedstawiono w **tabeli 1**.

Tabela 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – najważniejsze informacje

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2009	Tryb zarządzania budżetem
Europejskie Fundusze Rozwoju	8. EFR	Wydatki administracyjne	0	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	0	Pośrednie scentralizowane
			20	Bezpośrednie scentralizowane
			152	Zdecentralizowane
			0	Wspólne
			172	
	9. EFR	Wydatki administracyjne	4	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	36	Pośrednie scentralizowane
			439	Bezpośrednie scentralizowane
			1 188	Zdecentralizowane
			177	Wspólne
			1 844	
	10. EFR	Wydatki administracyjne	71	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	2	Pośrednie scentralizowane
			663	Bezpośrednie scentralizowane
		110	Zdecentralizowane	
		261	Wspólne	
		1 107		

Wydatki administracyjne ogółem	75
Wydatki operacyjne ogółem	3 048
Płatności ogółem ⁽¹⁾	3 123

Zobowiązania indywidualne ogółem ⁽²⁾	4 141
--	--------------

Zobowiązania globalne ogółem ⁽²⁾	3 405
--	--------------

⁽¹⁾ Płatności brutto, z wyłączeniem kwot odzyskanych.

⁽²⁾ Kwoty zobowiązań indywidualnych i globalnych uwzględniają środki anulowane.

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

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju

2. Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) jest głównym instrumentem pomocy Unii Europejskiej w zakresie współpracy na rzecz rozwoju z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajami i terytoriami zamorskimi (KTZ). Został on utworzony w 1957 r. na mocy postanowień traktatu rzymskiego.

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

4. Zarządzanie EFR odbywa się z wykorzystaniem trzech trybów (**tabela 1**): zarządzania scentralizowanego, wspólnego oraz zdecentralizowanego⁽⁵⁾. W trybie zarządzania scentralizowanego (40 % płatności w 2009 r.) sama Komisja prowadzi bezpośrednio działania pomocowe; dotyczy to głównie wsparcia budżetowego. W przypadku zarządzania wspólnego (14 % płatności w 2009 r.) realizacja zadań finansowanych przez Wspólnotę powierzana jest organizacjom międzynarodowym, pod warunkiem że ich rachunkowość, audyt, procedury kontroli i procedury udzielania zamówień dają gwarancje równoważne uznanym międzynarodowym standardom. Głównymi partnerami EuropeAid są agencje ONZ i Bank Światowy. W ramach zarządzania zdecentralizowanego (46 % płatności w 2009 r.) Komisja powierza zarządzanie niektórymi działaniami władzom krajów będących beneficjentami pomocy. Na **schemacie 1** przedstawiono tryb zdecentralizowanego zarządzania EFR w odniesieniu do procesu płatności.

⁽¹⁾ Zob. rozdział 6 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2009, dotyczący wykonania budżetu.

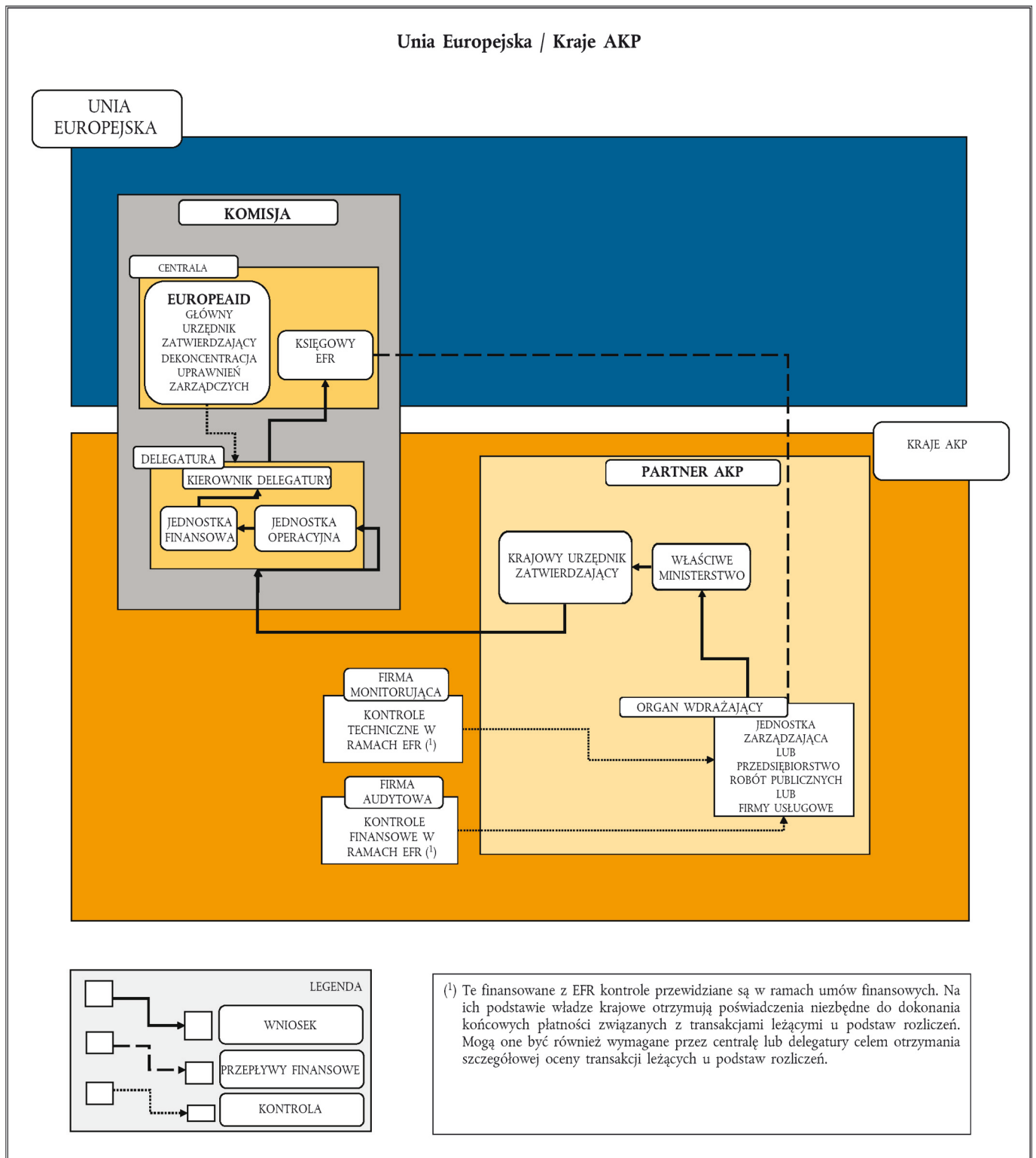
⁽²⁾ Odpowiadająca 0,9 % płatności za 2009 r.

⁽³⁾ Zob. art. 118, 125 i 134 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 78 z 19.3.2008, s. 1). W swojej opinii nr 9/2007 w sprawie projektu tego rozporządzenia (Dz.U. C 23 z 28.1.2008) Trybunał podkreślił, że przepisy tych artykułów ograniczają zakres absolutorium udzielanego przez Parlament.

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

⁽⁵⁾ Art. 21–29 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. EFR.

Schemat 1 – Zasada zarządzania zdecentralizowanego w odniesieniu do procesu płatności



UWAGI TRYBUNAŁU

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

ROZDZIAŁ I — REALIZACJA ÓSMEGO, DZIEWIĄTEGO I DZIESIĄTEGO EFR**Realizacja finansowa**

6. W 2009 r. ósmy, dziewiąty i dziesiąty EFR były realizowane równocześnie. Każda umowa EFR jest zazwyczaj zawierana na około pięć lat, przy czym cykle programowania zwykle pokrywają się z czasem obowiązywania umów o partnerstwie/konwencji. Chociaż dla każdego EFR zobowiązania są zaciągane na pięć lat, płatności mogą być realizowane przez dłuższy okres.

7. Łączna wysokość wkładów wpłaconych w 2009 r. przez państwa członkowskie wyniosła 3 296 mln euro. Nadal należne są wkłady w ramach dziewiątego EFR.

8. Dziesiąty EFR obejmuje lata 2008–2013. Dysponuje on środkami pomocowymi Wspólnoty w wysokości 22 682 mln euro, a wszedł w życie dnia 1 lipca 2008 r. W ramach tej kwoty 21 966 mln euro przeznaczono dla krajów AKP, a 286 mln euro dla KTZ. Kwoty te obejmują odpowiednio 1 500 mln euro i 30 mln euro dla krajów AKP i KTZ na instrument inwestycyjny, którym zarządza EBI. Ponadto 430 mln euro zostało przeznaczone na wydatki Komisji związane z programowaniem i realizacją EFR.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5. EFR został zaprojektowany w celu pomocy państwom, które z definicji znajdują się w trudnej sytuacji, dlatego polityka w zakresie pomocy rozwojowej musi gwarantować, by organy krajowe były odpowiedzialne za strategię w zakresie rozwoju. Krajowi urzędnicy zatwierdzający odkrywają w tym procesie kluczową rolę. Aby zapewnić zgodność z właściwymi procedurami i zasadami, od kilku lat prowadzony jest specjalnie opracowany program szkoleniowy dla personelu w biurach krajowych urzędników zatwierdzających.

6. Każdy EFR obejmuje okres około pięciu lat, jednak wdrażanie projektów i programów oraz powiązane płatności mogą obejmować dłuższy okres, który tym niemniej jest ograniczony przepisami.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9. **Tabela 2** przedstawia skumulowane wykorzystanie zasobów EFR, którymi zarządza Komisja, oraz ich realizację finansową. W 2009 r. opracowane przez Komisję prognozy realizacji finansowej w zakresie zobowiązań globalnych i zobowiązań indywidualnych zostały przekroczone: zobowiązania globalne wyniosły 3 406 mln euro, a zobowiązania indywidualne osiągnęły rekordowy poziom 4 140 mln euro. Płatności netto wyniosły 3 069 mln euro – 92 % prognozowanej kwoty. To niepełne zrealizowanie prognozy można wyjaśnić niższymi niż zakładano płatnościami w krajach objętych procedurą konsultacji, określoną w art. 96 umowy z Kotonu, lub innymi środkami dialogu ⁽⁶⁾, w krajach, które jeszcze nie ratyfikowały umowy z Kotonu ⁽⁷⁾, i w krajach, w których płatności w ramach wsparcia budżetowego nie zostały zrealizowane w związku z tym, że nie potwierdzono spełnienia warunków ogólnych lub szczegółowych ⁽⁸⁾. Zaległe płatności wzrosły o 3 %, co jest zrozumiałe przy uwzględnieniu różnicy między poziomem zobowiązań globalnych a poziomem płatności netto osiągniętym w ciągu roku. Równocześnie zadawnione i nieaktywne zaległe płatności zwiększyły się o 23 %, w związku z wysokim poziomem zobowiązań globalnych zaciągniętych w 2007 r. w celu wykorzystania pozostałych środków z dziewiątego EFR, który jednak nie prowadził do osiągnięcia takiego samego poziomu zobowiązań indywidualnych.

9. Wyjątkowe wyniki dotyczące zobowiązań globalnych i indywidualnych świadczą o skuteczności polityki przyjętej przez Komisję w celu przyspieszenia wdrażania programów.

Zwiększenie kwoty zaległych płatności w 2009 r. można uzasadnić szczególnie wysokim poziomem zobowiązań w 2007 r. oraz cyklem projektów w ramach EFR, który obejmuje przeciętnie trzy lata, a największe płatności są zazwyczaj dokonywane w pierwszym roku oraz pod koniec ostatniego roku.

⁽⁶⁾ Madagaskar, Mauretania, Niger i Gwinea Konakry.

⁽⁷⁾ Sudan i Gwinea Równikowa.

⁽⁸⁾ Malawi, Haiti, Demokratyczna Republika Konga i Etiopia.

Tabela 2 – Skumulowane wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r.

(w mln EUR)

	Stan na koniec 2008 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2009				Stan na koniec 2009 r.				
	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	8. EFR ⁽³⁾	9. EFR ⁽³⁾	10. EFR	Ogólna kwota	8. EFR	9. EFR	10. EFR	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾
A – ZASOBY ⁽¹⁾	48 677,7		0,8	1,0	66,6	68,4	10 786,7	16 632,8	21 326,7	48 746,1	
B – WYKORZYSTANIE											
1. Zobowiązania finansowe	32 185,3	66,1 %	- 41,7	- 53,8	3 501,0	3 405,5	10 744,4	16 579,0	8 267,4	35 590,7	73,0 %
2. Indywidualne zobowiązania prawne	24 880,8	51,1 %	- 41,8	997,4	3 184,1	4 139,7	10 499,1	15 206,8	3 314,5	29 020,5	59,5 %
3. Płatności ⁽⁴⁾	20 031,1	41,2 %	152,1	1 805,8	1 111,4	3 069,3	10 082,4	11 816,9	1 201,1	23 100,4	47,4 %
C – Zaległe płatności (B1 – B3)	12 154,1	25,0 %					662,1	4 762,1	7 066,3	12 490,3	25,6 %
D – Dostępne saldo (A – B1)	16 492,5	33,9 %					42,3	53,8	13 059,3	13 155,4	27,0 %

⁽¹⁾ Wstępny przydział na 8., 9. i 10. EFR, współfinansowanie, odsetki, dochody różne, środki przesunięte z poprzednich EFR i modyfikacje wynikające ze zmiany systemu rachunkowości.

⁽²⁾ Jako odsetek zasobów.

⁽³⁾ Kwoty ujemne odpowiadają środkom anulowanym.

⁽⁴⁾ Płatności netto po uwzględnieniu kwot odzyskanych.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdania finansowego EFR na dzień 31 grudnia 2009 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

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

10. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do dziesiątego EFR⁽⁹⁾ Komisja zobowiązana jest rokrocznie sporządzać sprawozdania z zarządzania finansami EFR. W opinii Trybunału w sprawozdaniu z zarządzania finansami przedstawiono rzetelny opis osiągnięcia przez Komisję celów operacyjnych w omawianym roku budżetowym (w szczególności w zakresie realizacji finansowej i działań kontrolnych), sytuacji finansowej oraz wydarzeń, które miały istotny wpływ na działania prowadzone w 2009 r.

⁽⁹⁾ Art. 118 i 124.

ROZDZIAŁ II — NIEZALEŻNE POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE ROZLICZEŃ EFR

Niezależne poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2009

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

- a) „Końcowe roczne sprawozdanie finansowe ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2009” składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego ⁽¹⁰⁾ oraz ze skonsolidowanego sprawozdania z realizacji finansowej ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR; oraz
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi EFR w odniesieniu do tej części środków EFR, która podlega zarządzaniu finansowemu Komisji ⁽¹¹⁾.

Zadania kierownictwa

II — Na mocy rozporządzeń finansowych mających zastosowanie do ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR kierownictwo ⁽¹²⁾ odpowiada za przygotowanie i rzetelne przedstawienie końcowego rocznego sprawozdania finansowego EFR oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw.

- a) W zakres obowiązków kierownictwa w związku z końcowym rocznym sprawozdaniem finansowym EFR wchodzi opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej niezbędnych do przygotowania i rzetelnego przedstawienia sprawozdań finansowych wolnych od istotnych nieprawidłowości wynikających z nadużyć lub błędów, a także wybór i stosowanie właściwych zasad rachunkowości na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego EFR ⁽¹³⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych odpowiednich do okoliczności. Komisja zatwierdza końcowe roczne sprawozdanie finansowe EFR.
- b) Sposób, w jaki kierownictwo wypełnia swoje obowiązki w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, zależy od metody wdrażania EFR. W przypadku bezpośredniego zarządzania scentralizowanego zadaniami wykonawczymi zajmują się departamenty Komisji. W przypadku zarządzania zdecentralizowanego zadania te są przekazywane państwom trzecim, a w ramach pośredniego zarządzania scentralizowanego – innym organom. W przypadku wspólnego zarządzania natomiast zadania wykonawcze są rozdzielone między Komisję a organizacje międzynarodowe. Zadania wykonawcze muszą być realizowane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, która wymaga opracowywania, wdrażania i utrzymywania skutecznych i wydajnych systemów kontroli wewnętrznej, w tym właściwego nadzoru, jak również podejmowania odpowiednich działań w celu zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz, w razie konieczności, wszczęcia postępowania sądowego w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych. Bez względu na stosowaną metodę wykonania budżetu Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń EFR.

⁽¹⁰⁾ Skonsolidowane sprawozdanie finansowe obejmuje bilans, rachunek dochodów i wydatków, rachunek przepływów pieniężnych oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz Europejskich Funduszy Rozwoju.

⁽¹¹⁾ Na mocy postanowień art. 2, 3, 4, art. 125 ust. 4 oraz art. 134 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje części środków EFR, którymi zarządza EBI i za które jest on odpowiedzialny.

⁽¹²⁾ Na poziomie Komisji kierownictwo stanowią członkowie instytucji, delegowani i subdelegowani urzędnicy zatwierdzający, księgowy oraz kadra kierownicza jednostek ds. finansowych, audytu wewnętrznego lub kontroli. Na poziomie państw beneficjentów kierownictwo stanowią krajowi urzędnicy zatwierdzający, księgowi, instytucje płatnicze oraz kadra kierownicza instytucji wdrażających.

⁽¹³⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego EFR opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych – na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR)/Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym „skonsolidowane sprawozdanie finansowe” za rok budżetowy 2009 sporządzone jest na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego EFR, umożliwiających przystosowanie zasad rachunkowości memoriałowej do specyfiki Wspólnot, natomiast skonsolidowane sprawozdania z wykonania EFR nadal opierają się głównie na przepływach pieniężnych.

Zadania kontrolera

III — Zadaniem Trybunału jest, na podstawie przeprowadzonej przez niego kontroli, przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej oraz kodeksem etyki IFAC i INTOSAI. Zgodnie z tymi standardami Trybunał zobowiązany jest planować i przeprowadzać kontrolę w celu uzyskania wystarczającej pewności, że końcowe roczne sprawozdanie finansowe EFR jest wolne od istotnych nieprawidłowości, a leżące u jego podstaw transakcje są, jako całość, legalne i prawidłowe.

IV — W kontekście opisanym w pkt III w zakresie kontroli wchodziły procedury mające na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty oraz informacje zawarte w ostatecznym sprawozdaniu skonsolidowanym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Wybór procedur zależy od osądu kontrolera, w tym od jego oceny ryzyka wystąpienia istotnych nieprawidłowości w ostatecznym sprawozdaniu skonsolidowanym oraz istotnych niezgodności transakcji z wymogami określonymi w przepisach prawa w zakresie EFR, bez względu na to, czy nieprawidłowości te wynikają z nadużyć finansowych, czy z błędów. Podczas dokonywania oceny ryzyka w celu opracowania procedur kontroli odpowiednich do okoliczności kontroler bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej istotny dla przygotowania i rzetelnego przedstawienia ostatecznego sprawozdania skonsolidowanego oraz systemu nadzoru i kontroli wdrażane w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji. W tym kontekście kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad rachunkowości oraz zasadność dokonanych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji ostatecznego skonsolidowanego sprawozdania finansowego i rocznych sprawozdań z działalności.

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

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VI — W opinii Trybunału końcowe roczne sprawozdanie finansowe ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2009 r. oraz wyniki transakcji i przepływów pieniężnych za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

VII — Nie wnosząc zastrzeżeń do opinii wyrażonej w pkt VI, Trybunał pragnie zwrócić uwagę na niedoszacowanie kwoty gwarancji uzyskanych w związku z prefinansowaniem oraz na przeszacowanie wartości gwarancji kwot zatrzymanych przedstawionych w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego.

Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

VIII — W opinii Trybunału dochody, zobowiązania i płatności leżące u podstaw rozliczeń w ramach ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2009 r. są, we wszystkich istotnych aspektach, legalne i prawidłowe.

IX — Nie podważając opinii wyrażonej w pkt VIII, Trybunał pragnie zwrócić uwagę na dużą częstość występowania błędów niekwantyfikowalnych w zobowiązaniach i płatnościach, które jednak nie zostały ujęte w szacunkach dotyczących ogólnego poziomu błędów.

X — Trybunał stwierdza, że stosowane przez Komisję systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne w zapobieganiu błędom lub wykrywaniu i korygowaniu ich.

Dnia 9 września 2010 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

UWAGI TRYBUNAŁU

INFORMACJE UZUPEŁNIAJĄCE POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI**Zakres kontroli i podejście kontrolne**

11. Uwagi dotyczące wiarygodności rozliczeń EFR, przedstawione w pkt VI i VII poświadczenia wiarygodności, są oparte na kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego⁽¹⁴⁾ i skonsolidowanego sprawozdania z realizacji finansowej ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR⁽¹⁵⁾. Kontrola ta objęła odpowiednio dobrane procedury mające na celu zbadanie – na podstawie testów – dowodów dotyczących kwot i informacji. Kontrola polegała na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez kierownictwo oraz ogólnej prezentacji skonsolidowanych sprawozdań.

12. Przyjęte przez Trybunał ogólne podejście do kontroli prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń i metodyka prowadzenia tych kontroli zostały opisane w części 2 załącznika 1.1 do rozdziału 1 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2009, dotyczącego wykonania budżetu. Uwagi dotyczące prawidłowości transakcji EFR, przedstawione w pkt VIII–X poświadczenia wiarygodności, są oparte na następujących elementach:

- a) badaniu bezpośrednim statystycznie dobranej reprezentatywnej próby 220 pozycji odpowiadających 50 zobowiązaniom finansowym i indywidualnym oraz 170 płatnościom okresowym i końcowym, dokonanych przez centralę EuropeAid oraz delegatury. W miarę potrzeby przeprowadzono kontrole na miejscu w organizacjach wdrażających i u beneficjentów końcowych celem zweryfikowania leżących u podstaw rozliczeń płatności uwzględnionych w sprawozdaniach finansowych lub w zestawieniach poniesionych wydatków;
- b) ocenie skuteczności systemów nadzoru i kontroli w centrali EuropeAid i delegaturach, obejmującej następujące elementy:
 - (i) prowadzone przez urzędników zatwierdzających, w tym krajowych urzędników zatwierdzających, kontrole *ex ante* w zakresie udzielania zamówień i dokonywania płatności;
 - (ii) monitoring i nadzór;
 - (iii) kontrole zewnętrzne;
 - (iv) audyt wewnętrzny;
- c) w **załączniku 4** przedstawiono podsumowanie działań podjętych w związku z poprzednimi uwagami.

⁽¹⁴⁾ Zob. art. 122 rozporządzenia finansowego z dnia 18 lutego 2008 r. mającego zastosowanie do dziesiątego EFR: „sprawozdania finansowe obejmują bilans, rachunek dochodów i wydatków, rachunek przepływów pieniężnych oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz EFR”.

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 123 rozporządzenia finansowego z dnia 18 lutego 2008 r. mającego zastosowanie do dziesiątego EFR: „sprawozdania z realizacji finansowej obejmują tabele przedstawiające środki, zobowiązania i płatności”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wiarygodność rozliczeń

13. Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2009 r., we wszystkich istotnych aspektach, rzetelnie przedstawia sytuację finansową EFR oraz wyniki transakcji i przepływów pieniężnych za zakończony w tym dniu rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

14. Sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy 2009 jest pierwszym sprawozdaniem sporządzonym w nowym systemie rachunkowości memoriałowej ABAC FED (ten sam system jest stosowany do budżetu ogólnego Unii Europejskiej). Został on uruchomiony w lutym 2009 r., po zakończeniu procesu migracji z poprzedniego systemu rachunkowości kasowej (OLAS). Nowy system zapewnia lepszą obsługę sprawozdawczości prowadzonej metodą memoriałową, na przykład dzięki ograniczeniu liczby ręcznych korekt niezbędnych do uzyskania na koniec roku rozliczeń opartych na zasadzie memoriału. System ABAC-FED doprowadził więc do wzmocnienia księgowości.

15. W wyniku prowadzonych przez EuropeAid kontroli *ex post* stwierdzono zwiększoną częstość błędów związanych z kodowaniem⁽¹⁶⁾. Chociaż przeprowadzona przez Trybunał kontrola sprawozdania finansowego nie doprowadziła do stwierdzenia istotnego poziomu błędów, za który odpowiadałyby tego rodzaju błędy, stanowią one powód do obaw, ponieważ mogą mieć negatywny wpływ na poprawność danych wykorzystywanych do sporządzania rocznego sprawozdania finansowego, w szczególności w związku z procedurą rozdzielenia okresów sprawozdawczych na koniec roku.

16. Zgodnie ze swoją odpowiedzią na sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2008 dotyczące EFR⁽¹⁷⁾ Komisja dopracowała swoją metodę szacowania rezerwy na koszty z tytułu nieotrzymanych jeszcze faktur. W wyniku kontroli Trybunału potwierdzono prawidłowe stosowanie tej metody i ustalono, że w kwocie rozliczeń międzyokresowych biernych wykazanej w sprawozdaniu finansowym nie występuje istotny poziom błędów.

17. W pkt 2.2 informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego, w odniesieniu do „bieżącej” kwoty gwarancji uzyskanych w związku z prefinansowaniem podano kwotę 413,6 mln euro według stanu na koniec 2009 r. Trybunał stwierdza, że kwota ta została niedoszacowana o 82,3 mln euro (19,9 %).

15. W niektórych przypadkach migracja do nowego systemu informatycznego zarządzania projektami mogła spowodować zamieszanie, jeśli chodzi o kodowanie dat. Agencja EuropeAid zorganizowała szereg kursów szkoleniowych w delegaturach i w siedzibie w celu poprawy sposobu korzystania z systemu.

Pod koniec 2009 r. centralne służby EuropeAid założyły również dział monitorujący jakość informacji kodowanych w systemie CRIS, co powinno w dalszym stopniu poprawić wiarygodność danych wykorzystywanych do przygotowania sprawozdań rocznych.

Jak zauważył Trybunał, nie miało to istotnego wpływu na sprawozdanie roczne.

17. Komisja przyjmuje tę uwagę, a urzędnik zatwierdzający zarejestrował konieczne korekty w 2010 r.

Komisja odnotowuje, że Trybunał wykrył jeden błąd o wartości 3,5 mln EUR w próbie 39 umów i przeprowadził ekstrapolację.

⁽¹⁶⁾ Rodzaj umowy, datę rozpoczęcia lub zakończenia realizacji umowy itp.

⁽¹⁷⁾ Pkt 15 (Dz.U. C 269 z 10.11.2009).

UWAGI TRYBUNAŁU

18. Gwarancje kwot zatrzymanych wykazane w pkt 5.1 informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego wyniosły 186,2 mln euro na koniec 2009 r. Trybunał stwierdza, że kwota ta została przeszacowana o 58,4 mln euro (31,4 %).

Prawidłowość transakcji

19. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 1**.

Dochody

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

Zobowiązania

21. W wyniku kontroli zobowiązań Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędu, ale odnotował znaczną częstość błędów niekwantyfikowalnych. Wykryte błędy dotyczyły zgodności z zasadami udzielania zamówień, terminami podpisywania umów, określonymi przepisami prawa oraz przepisami regulującymi obowiązkowe gwarancje. W odniesieniu do zobowiązań w ramach wsparcia budżetowego Trybunał stwierdził, że w kontekście dynamicznej interpretacji przyjętej przez Komisję⁽¹⁸⁾ EuropeAid zachowało pod względem formalnym i w ustrukturyzowany sposób zgodność z wymogami określonymi w umowie z Kotonu.

Płatności

22. W wyniku kontroli płatności Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędu⁽¹⁹⁾. Wykryto jednak pewne błędy, które przeanalizowano w pkt 23–25.

Płatności na rzecz projektów

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

- a) dokładność: błędy w obliczeniach;
- b) wystąpienie: brak faktur lub innych dokumentów poświadczających świadczone usługi lub dostawę towarów;
- c) kwalifikowalność: wydatki poniesione poza okresem realizacji lub związane z pozycjami nieobjętymi umową, nienależne płatności VAT lub niestosowanie obowiązkowych kar.

⁽¹⁸⁾ Zob. pkt 28 i 29 sprawozdania specjalnego nr 2/2005 dotyczącego pomocy budżetowej z EFR dla krajów AKP (Dz.U. C 249 z 7.10.2005).

⁽¹⁹⁾ Trybunał ustalił próg istotności na poziomie 2 %.

ODPOWIEDZI KOMISJI

18. Komisja przyjmuje do wiadomości tę uwagę, lecz odnotowuje, że Trybunał wykrył jeden błąd w próbie 39 umów i przeprowadził ekstrapolację.

21. Komisja chciałaby podkreślić, że żadna płatność nie została dokonana bez zapewnienia pokrycia w postaci gwarancji finansowych. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ustalenie, że kwalifikowalność do pomocy budżetowej została wykazana w sposób sformalizowany i zorganizowany.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

24. Błędy niekwantyfikowalne były przede wszystkim związane z niestosowaniem zasad dotyczących gwarancji bankowych, co może powodować skutki finansowe w przypadku niewypłacalności wykonawcy, a także z nieprawidłowym obliczaniem zwrotów zaliczek od wykonawców.

Płatności w ramach wsparcia budżetowego

25. W wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że w płatnościach w ramach wsparcia budżetowego występuje wysoka częstość niekwantyfikowalnych błędów, w związku z niemożliwością wykazania w sposób formalny i ustrukturyzowany spełnienia warunków płatności. Głównym powodem tej sytuacji był fakt, że sporządzone przez delegatury sprawozdania oceniające zarządzanie finansami publicznymi nie przedstawiały kryteriów oceny dokonanych postępów (tj. działań, które musiały zostać podjęte, i wyników osiągniętych w danym okresie), postępów już poczynionych ani powodów ewentualnego niezrealizowania programu reform według planu przygotowanego przez rząd otrzymujący pomoc. Jednak błędy takie występowały głównie w płatnościach dokonywanych na podstawie umów finansowych w dziewiątym EFR (które nie pozwalały na jednoznaczną ocenę) i dodatkowych płatnościach w ramach wsparcia budżetowego, realizowanych w ramach mechanizmu FLEX oraz puli środków B (pomoc nadzwyczajna) w celu złagodzenia społecznych i gospodarczych skutków światowego kryzysu gospodarczego i rosnących cen żywności. Płatności dokonywane w ramach umów finansowych dziesiątego EFR, z jednym wyjątkiem, nie zawierały takich błędów (zob. pkt 32).

Skuteczność systemów

26. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 2**.

27. Jak wskazano w pkt 3, misją EuropeAid jest wdrażanie większości instrumentów pomocy zewnętrznej⁽²⁰⁾ finansowanych z budżetu ogólnego Unii Europejskiej i z EFR. Dlatego, jeżeli nie określono inaczej, uwagi Trybunału dotyczące zarówno skuteczności systemów nadzoru i kontroli, jak i wiarygodności rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektora generalnego odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności EuropeAid.

28. Trybunał ocenił systemy nadzoru i kontroli EuropeAid jako częściowo skuteczne.

24. Komisja chciałaby zwrócić uwagę, że wszystkie błędy w obliczeniach dotyczących wypłacanych zaliczek poprawiono przed końcem odnośnych umów.

25. Komisja z zadowoleniem przyjmuje uwagę, że w ramach 10. EFR widoczna jest znaczna poprawa w zakresie wykazywania kwalifikowalności dzięki bardziej zrozumiałym ramom oceny, które stosuje się obecnie rutynowo.

Aby utrwalić tę poprawę i wyeliminować tego typu błędy, Komisja potwierdza potrzebę dalszego wzmocnienia zorganizowanego podejścia przy wykazywaniu postępów w zarządzaniu finansami publicznymi. Komisja opracowała zatem poprawione ramy monitorowania i sprawozdawczości postępów w zarządzaniu finansami publicznymi, które skupiają się na wynikach osiągniętych w stosunku do początkowych podstawowych oczekiwań. Ten poprawiony format został ukończony w czerwcu 2010 r. i sprawozdania krajowe wykorzystujące to poprawione podejście będą podstawą do oceny kwalifikowalności w odniesieniu do wypłat w pozostałym okresie 2010 r. i w kolejnych latach. W tym kontekście Komisja oczekuje, że będzie mogła wykazać stałą poprawę, jeśli chodzi o poziom niekwantyfikowalnych błędów dotyczących tej kwestii w przyszłych poświadczeniach wiarygodności.

Jeśli chodzi o wymienione instrumenty nadzwyczajne (mechanizm FLEX oraz pula środków B), Komisja utrzymywała rygorystyczne podejście przy ocenie kwalifikowalności, o czym świadczy pewna liczba programów, w przypadku których nie dokonano wypłat.

28. Agencja EuropeAid opracowała swój system kontroli w taki sposób, by obejmował on pełen cykl realizowanych przez nią projektów wieloletnich. Agencja wierzy, że te systemy nadzoru i kontroli są skuteczne i znacząco poprawiały się każdego roku, o czym świadczy wzrost odsetka całkowicie prawidłowych płatności występujących w próbie Trybunału. Zalecenia Trybunału w ostatnich latach wdrożono i wiele z tych usprawnień zostało dostrzeżonych przez Trybunał, w wyniku czego znaczące elementy kluczowych systemów kontroli oceniono jako „skuteczne”.

⁽²⁰⁾ Z wyjątkiem pomocy przedakcesyjnej, wsparcia dla Bałkanów Zachodnich, pomocy humanitarnej, pomocy makrofinansowej, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz mechanizmu szybkiego reagowania.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

*Kontrole ex ante***Centrala EuropeAid**

29. Trybunał ocenił kontrole *ex ante* prowadzone przez urzędników zatwierdzających w centrali EuropeAid jako skuteczne.

Delegatury

30. Trybunał ocenił kontrole *ex ante* prowadzone przez urzędników zatwierdzających w delegaturach jako częściowo skuteczne pod względem wykrywania i korygowania błędów.

31. W odniesieniu do płatności projektowych stwierdzono uchybienia w przeprowadzanych kontrolach kwalifikowalności wydatków projektowych, obliczaniu kwot wykazanych we wnioskach o zwrot kosztów i w zakresie dostępności wymaganej dokumentacji poświadczającej.

32. Jeżeli chodzi o wsparcie budżetowe, kontrola Trybunału potwierdziła poprawę odnotowaną w rocznym sprawozdaniu Trybunału dotyczącym EFR za 2008 r. ⁽²¹⁾. Umowy finansowe w ramach dziesiątego EFR umożliwiają bardziej jednoznaczną ocenę spełnienia ogólnych warunków kwalifikowalności. W zakresie kryterium kwalifikowalności dotyczącego zarządzania finansami publicznymi, umowy finansowe odnoszą się do systemów oceny uzgodnionych między rządami, Komisją i innymi donatorami. Obejmują one ramy oceny wyników, które mają być stosowane w kontekście wspólnych rocznych przeglądów wsparcia budżetowego. Zastosowanie takich ram do ustanawiania priorytetowych celów, harmonogramów i źródeł informacji, które będą wykorzystywane, ułatwia dokonywanie sformalizowanych i ustrukturyzowanych ocen postępów, zwiększając tym samym przejrzystość decyzji o wydatkowaniu środków. Jednak szczegółowe warunki dotyczące wydatkowania zmiennych transz środków w zależności od uzyskanych wyników często nie są wystarczająco jasne, jeżeli chodzi o docelowe wartości wskaźników, źródła weryfikacji i metody obliczeń, co może negatywnie wpływać na przejrzystość decyzji o wydatkowaniu środków.

33. Inne udoskonalenie, które miało miejsce w 2009 r., jest związane z wprowadzeniem przez Komisję nowych wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego dla państw niestabilnych. Nowe zasady wymagają obecności określonych bardzo podstawowych elementów w zakresie systemów zarządzania finansami publicznymi, zanim państwa te będą mogły uzyskać wsparcie budżetowe. Komisja ustanowiła również zmieniony obieg finansowy, przewidujący bardziej logiczny ciąg kontroli finansowych i operacyjnych w procesie zatwierdzania płatności.

30. Komisja zapewnia stale szkolenia dla personelu w centrali i w delegaturach w ramach szeroko kompleksowego programu szkoleń dostosowanego do potrzeb zarządzania pomocą zewnętrzną.

32. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał dostrzega trwałą poprawę w przejrzystości ram oceny dotyczących ogólnych warunków kwalifikowalności.

Komisja uznaje znaczenie podobnej przejrzystości, jeśli chodzi o szczegółowe warunki wydatkowania środków w zależności od uzyskanych wyników. W stosownych przypadkach Komisja stara się formalnie odnieść do szczegółowych ustaleń Trybunału dotyczących tej kwestii poprzez przegląd odnośnych umów finansowych. Równocześnie kwestii tej poświęca się specjalną uwagę w ramach prowadzonego przez EuropeAid procesu wzajemnej oceny (grupa ds. zapewnienia jakości) pod kątem analizy nowych programów.

33. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt odnotowania przez Trybunał, że te dwa ważne wkłady na rzecz zapewnienia wsparcia budżetowego realizowane są w sposób bardziej zorganizowany i sformalizowany.

⁽²¹⁾ Pkt 46.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

*Monitorowanie i nadzór***Delegatury**

34. Trybunał ocenił systemy monitorowania i nadzoru funkcjonujące w delegaturach jako częściowo skuteczne.

35. Podobnie jak w latach poprzednich, Trybunał stwierdził, że brak zdolności administracyjnych większości krajowych urzędników zatwierdzających w krajach będących beneficjentami pomocy prowadził do słabego dokumentowania i nieskuteczności kontroli. Delegatury często udzielają pomocy technicznej, by wzmocnić zdolności administracyjne krajowych urzędników zatwierdzających, ale często z ograniczonym skutkiem, ponieważ albo urzędnicy nie wykonują swoich zadań w odpowiedni sposób, albo z powodu ograniczonych zasobów pozostających do ich dyspozycji lub wysokiej rotacji personelu.

36. Kontrola Trybunału doprowadziła także do wykrycia uchybień w procedurach finansowych i mechanizmach kontrolnych ustanowionych przez organizacje wdrażające i organy nadzorujące. Do uchybień tych należą:

- a) słabe mechanizmy kontroli kwalifikowalności wydatków, nieodpowiednie archiwizowanie i zabezpieczenie dokumentacji poświadczającej, słabe mechanizmy kontroli rachunkowości, niezapewniające prawidłowej rejestracji i sprawozdawczości w zakresie wydatków lub niezapobiegające błędom arytmetycznym;
- b) w przypadku niektórych zamówień na roboty, nieodpowiednie mechanizmy kontroli faktur wystawianych przez wykonawców, stosowane przez organy nadzorujące.

37. Ogólnie delegatury były świadome tych uchybień i tylko do pewnego stopnia polegały na tych mechanizmach kontrolnych, co wyrażało się np. przez przeprowadzanie kontroli sprawdzających, wymóg przeprowadzania obowiązkowych i opartych na analizie ryzyka kontroli lub weryfikacji wydatków przed finansowym zamknięciem projektów lub przez zlecenie kontroli technicznych trwających zamówień na roboty. Delegatury dysponują jednak ograniczonymi zasobami, co często obniża ich zdolność do prowadzenia niektórych działań, takich jak monitorowanie projektów w terenie, szkolenia i wspieranie zarządzania projektami.

Centrala EuropeAid

38. Trybunał ocenił systemy monitorowania i nadzoru funkcjonujące w centrali EuropeAid jako skuteczne.

35. Oprócz wsparcia i pomocy technicznej zapewnianej przez delegatury na rzecz krajowych urzędników zatwierdzających EuropeAid prowadzi każdego roku szereg szkoleń dla personelu w biurach krajowych urzędników zatwierdzających i dla odnośnych ministerstw. Szczegółowe informacje na temat procedur dostępne są również na stronie internetowej EuropeAid.

36. Komisja odnotowuje, że narzędzia i procedury kontrole ustanowione w ostatnich latach przynoszą efekty. Komisja zobowiązuje się jednak kontynuować wysiłki w zakresie szkolenia personelu i rozpowszechniania informacji na temat narzędzi zarządzania i kontroli.

a) Komisja oczekuje, że pakiet narzędzi zarządzania finansami dla beneficjentów zostanie udostępniony pod koniec 2010 r. Głównym celem pakietu narzędzi zarządzania finansami jest zapewnienie podstawowego, praktycznego doradztwa w przystępnej formie, aby pomóc beneficjentom przestrzegać zasad zarządzania finansami w ramach działań w zakresie pomocy zewnętrznej finansowanych przez KE.

37. Delegatury przeprowadzają szereg dodatkowych kontroli, aby zrównoważyć niedociągnięcia występujące w krajowych działach zatwierdzających.

UWAGI TRYBUNAŁU

39. Działania kontrolne zlecane na podstawie umowy ramowej są cennym źródłem informacji na temat uchybień występujących w systemach kontroli projektów oraz na temat poziomu i rodzaju potencjalnie niekwalifikowalnych wydatków. Centrala EuropeAid analizuje te wyniki co roku i monitoruje utrzymujące się problemy na poziomie organizacji wdrażających; obejmują one m.in. braki w dokumentacji lub nieodpowiednią dokumentację oraz nieprawidłowości w procedurach udzielania zamówień. W tym kontekście centrala EuropeAid opracowuje obecnie pakiet narzędzi zarządzania finansami, który ma na celu eliminację przyczyn błędów dzięki zwiększeniu w tych organizacjach wdrażających świadomości i zrozumienia zasad zarządzania finansami. W 2009 r. centrala EuropeAid przeprowadziła 14 wizyt kontrolnych. Ponadto dyrekcje odpowiedzialne za poszczególne rejony geograficzne składały z własnej inicjatywy wizyty w delegaturach. Owocem wszystkich tych wizyt były przydatne szkolenia i oferowane wsparcie, a także sformułowanie stosownych zaleceń poprawy kontroli wewnętrznej w odwiedzonych delegaturach.

40. Z przeprowadzonej przez centralę EuropeAid analizy sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną, składanych dwa razy do roku przez delegatury, wynika, że wysoka rotacja personelu i trudności w znalezieniu pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami, zwłaszcza w państwach niestabilnych, były najczęstszymi czynnikami ograniczającymi skuteczność udzielanej pomocy. Poziom wakatów w delegaturach zakwalifikowano w rejestrze ryzyka EuropeAid jako ryzyko krytyczne w odniesieniu do 2010 r.

41. Centrala EuropeAid monitoruje problemy w zakresie zgodności za pomocą transakcyjnych kontroli *ex post*. W 2009 r. podjęła ona decyzję o rozszerzeniu zakresu tych kontroli o zgodność z umowami finansowymi i procedurami udzielania zamówień. Decyzja wchodzi w życie w 2010 r. Ponadto EuropeAid zamierza przeprowadzić w 2010 r. kompleksowy przegląd stosowanego przez siebie podejścia, aby umożliwić dalszą poprawę stosowności i skuteczności takich kontroli w odniesieniu do badań prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń oraz jakości kontroli *ex ante* prowadzonych przez urzędników zatwierdzających.

Kontrole zewnętrzne

42. Trybunał ocenił kontrole zewnętrzne jako skuteczne w odniesieniu do centrali EuropeAid, a częściowo skuteczne w odniesieniu do delegatur.

43. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że zarządzanie kontrolami zewnętrznymi znacznie się poprawiło w 2009 r. Roczne plany kontroli były przygotowywane na podstawie uporządkowanych analiz ryzyka, przeprowadzanych zgodnie z wytycznymi EuropeAid. Kontrole realizowano terminowo, a wskaźnik wykonania skonsolidowanego rocznego planu kontroli był lepszy niż w poprzednich latach.

ODPOWIEDZI KOMISJI

39. Komisja jest zadowolona, że Trybunał docenia środki podjęte przez EuropeAid jako działania następcze po kontrolach Trybunału oraz w ramach przeprowadzonych wizyt kontrolnych.

40. W warunkach braku wzrostu liczby stanowisk w Komisji po 2013 r. EuropeAid rozwiązuje kwestie dotyczące zatrudnienia w delegaturach poprzez aktywną politykę personalną w ramach posiadanych kompetencji. Kwestia wakatów dotyczy głównie pracowników kontraktowych; nie chodzi o wysoką rotację, lecz problem ze znalezieniem pracowników posiadających odpowiednie doświadczenie. Ich naborem wcześniej zarządzała centrala, a obecnie zadanie to zostało przekazane kierownikom delegatur. Równocześnie EuropeAid nadal zwraca się regularnie o nowe listy rezerwowe zawierające wystarczającą liczbę kandydatów, umożliwiające nabór we wszystkich profilach i kategoriach w danym kraju.

UWAGI TRYBUNAŁU

44. Nowe zakresy wymagań i obowiązków, przyjęte w październiku 2007 r., były stosowane w odpowiedni sposób, co przyczyniało się do większej standaryzacji podejścia kontrolnego. W przypadkach zbadanych przez Trybunał wnioski kontrolne zostały wzięte pod uwagę, zwłaszcza jeżeli chodzi o korektę finansową niekwalifikowalnych kwot w drodze odzyskiwania środków lub potrąceń z kwot kolejnych lub końcowych płatności. Jednak pełne efekty poprawy zakresu wymagań i obowiązków nie były jeszcze widoczne w 2009 r., ponieważ wiele końcowych sprawozdań z kontroli było nadal sporządzanych na podstawie poprzedniego zakresu wymagań i obowiązków, który był mniej precyzyjny, zwłaszcza w zakresie formułowania opinii kontrolnej.

45. Nadal istnieje kilka obszarów, w których konieczna jest poprawa. Problemy kadrowe w delegaturach przyczyniają się do ograniczenia ich zdolności prowadzenia kontroli opartych na analizie ryzyka, jako że priorytetem są kontrole obowiązkowe. Problemy te mają także negatywny wpływ na długość procesu uzgadniania ustaleń kontroli, co prowadzi do ryzyka, że odzyskanie niekwalifikowalnych wydatków może stać się niewykonalne.

46. System CRIS-Audit poprawił zdolności EuropeAid w zakresie monitorowania kontroli, jak również zestawiania i analizowania ustaleń i zaleceń pokontrolnych oraz podejmowania działań na ich podstawie. Jednak, podobnie jak w latach poprzednich⁽²²⁾ i pomimo monitów centrali EuropeAid i zaktualizowanych wytycznych, nie wszystkie delegatury rejestrują dane terminowo i w całości; obniża to wiarygodność zbiorczych danych wykorzystywanych jako informacje zarządcze, takich jak rodzaj wydanych opinii i poziom niekwalifikowalnych wydatków. Ponadto CRIS-Audit nie zawsze jest źródłem dokładnych danych na temat kosztów kontroli, nie jest też zaprojektowany w celu dostarczania informacji o korektach finansowych zastosowanych w wyniku przeprowadzonych kontroli. W rezultacie EuropeAid nie wykorzystuje jeszcze w pełni potencjału tego narzędzia, w szczególności do zapewnienia efektywności kosztowej swojej strategii kontrolnej.

Audyt wewnętrzny

47. Trybunał ocenił audyt wewnętrzny jako częściowo skuteczny.

ODPOWIEDZI KOMISJI

44. W 2009 r. ponad 95 % sprawozdań z kontroli składanych przez wykonawców umowy ramowej było prezentowanych w formacie „po 1 października 2007 r.”, natomiast w 2008 r. około 40 % (zob. roczne sprawozdanie z działalności, przypis 38 w pkt 3.1.2.1.2).

45. Chociaż faktycznie ograniczenia kadrowe mają negatywny wpływ na długość procesu uzgadniania ustaleń kontroli, znaczną większość sprawozdań z kontroli Komisja musi otrzymać przed dokonaniem płatności końcowej, a zatem ryzyko, że środki mogą stać się niemożliwe do odzyskania, jest niezmiernie małe.

W 2009 r. EuropeAid kontynuowała starania w dziedzinie kontroli i przeprowadziła sześć kursów szkoleniowych dotyczących EFR, obejmujących 15 delegatur; uczestniczyło w nich 180 pracowników delegatur i 220 pracowników zewnętrznych (personelu biur urzędników zatwierdzających, ministerstw, kierowników projektów, organizacji pozarządowych i firm audytorskich).

46. Delegaturom przypomina się regularnie o potrzebie terminowej aktualizacji danych w systemie CRIS-Audit, w tym podczas seminariów kontrolnych i szkoleń. Od lutego 2010 r. w przypadku każdej podpisywanej umowy dotyczącej kontroli (umowa CRIS) data podpisu jest automatycznie przenoszona do systemu CRIS-Audit. Również nowy ekran wyników jest bardziej kompletny i łatwiej się go wypełnia, a także nie można zamknąć kontroli bez wypełnienia tego pola. Dotyczy to również opinii z kontroli oraz kwoty niekwalifikowalnych wydatków. Informacje dotyczące nakazów odzyskania środków wydanych w wyniku kontroli są zawarte w module CRIS-Recovery Order. Można rozważyć pewne usprawnienia pod względem konsolidacji, lecz wymagałoby to dalszych opracowań informatycznych. Dostępne są informacje na temat ostatecznej kwoty niekwalifikowalnych wydatków wykrytych i skorygowanych w momencie płatności końcowej. W 2009 r. stanowiły one 0,7 % wartości zafakturowanych kwot.

47. Komisja jest zdania, że mimo przerwania działalności operacyjnej w 2009 r. kontrola wewnętrzna AIDCO w przedmiotowym roku była skuteczna. Mimo wakatu na stanowisku kierownika działu audytu wewnętrznego od dnia 1 lipca do 15 listopada, dział ten zakończył 9 kontroli monitorujących (planowano zakończyć 8). Jeśli chodzi o nowe kontrole, z czterech kontroli zaplanowanych na 2009 r., w roku tym przedłożono jedno sprawozdanie końcowe z kontroli i dwa projekty sprawozdań z kontroli (stanowiące 85 % sprawozdania końcowego z kontroli zgodnie z metodyką międzynarodowych standardów kontroli).

⁽²²⁾ Pkt 39 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2008 r. dotyczącego EFR.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

48. Dział audytu wewnętrznego realizował swoje zadania w sposób pozwalający Dyrektorowi Generalnemu na uzyskanie pewności co do skuteczności i wydajności procedur zarządzania ryzykiem, kontroli i wewnętrznego zarządzania. Jednak jego zdolności operacyjne były znacznie obniżone z uwagi na niedobory kadrowe, na które nie miał on wpływu, łącznie z nieobecnością kierownika działu przez większość roku. Z tych powodów dział audytu wewnętrznego nie mógł w pełni zrealizować swojego planu prac na rok 2009. W swoim sprawozdaniu z drugiej kontroli monitorującej, dotyczącej zatwierdzenia samooceny działu audytu wewnętrznego EuropeAid, Służba Audytu Wewnętrznego ponownie wspomniała o dużej ilości czasu, potrzebnej kierownictwu EuropeAid, by uwzględnić zalecenia działu audytu wewnętrznego.

Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji

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

50. Roczne sprawozdanie z działalności rzetelnie przedstawia wdrożenie i wyniki działania różnych systemów nadzoru i kontroli. Jest klarowne i merytoryczne, zwłaszcza dzięki wykorzystaniu wskaźników ilościowych. Stwierdzono w nim, że biorąc pod uwagę strukturę i wyniki funkcjonowania swojej wieloletniej architektury kontrolnej, centrala EuropeAid nie sądzi, aby poziom błędów resztowych dotyczących jej działań uzasadniał zgłoszenie zastrzeżenia w oświadczeniu dyrektora generalnego⁽²³⁾. W sprawozdaniu tym jednak nie podano argumentów na uzasadnienie tego stwierdzenia. Wobec braku kluczowego wskaźnika określającego szacowany wpływ finansowy błędu resztowego po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante* i *ex post*⁽²⁴⁾, EuropeAid nie jest w stanie wykazać, że finansowy wpływ niedociągnięć i błędów pozostaje poniżej ustalonego kryterium istotności.

51. W odniesieniu do roku budżetowego 2009 Dyrektor Generalny EuropeAid oświadczył, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczne gwarancje prawidłowości transakcji. Kontrola Trybunału nie potwierdza zasadności tego stwierdzenia. W jej wyniku ustalono, że systemy funkcjonujące w EuropeAid były częściowo skuteczne, a w płatnościach jako całości występował istotny poziom błędu. Chociaż w płatnościach dokonywanych z EFR nie występował istotny poziom błędu, występował on w płatnościach realizowanych przez EuropeAid ze środków budżetu ogólnego Wspólnoty, przeznaczonych na działania zewnętrzne i rozwój⁽²⁵⁾. Trybunał uważa, że oświadczenie oraz sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego zawierają po części rzetelną ocenę zarządzania finansami w odniesieniu do prawidłowości.

⁽²³⁾ S. 56.

⁽²⁴⁾ Zob. pkt 29 i 54 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2008, dotyczącego EFR.

⁽²⁵⁾ Zob. rozdział 6 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2009, dotyczący wykonania budżetu.

50. Komisja jest przekonana, że wskaźniki jakościowe i ilościowe, określone w czterech elementach dotyczących poświadczenia wiarygodności w rocznym sprawozdaniu z działalności, rzeczywiście stanowią dowód potwierdzający oświadczenie dyrektora generalnego o wystarczającej pewności. Niemniej jednak EuropeAid zgadza się, że można przeprowadzić dodatkowe działania w celu opracowania szczegółowych wskaźników dotyczących wieloletnich ram kontrolnych; odnośne prace rozpoczęto w 2010 r. w celu analizy możliwych metod dotyczących zakresu szacowanego wpływu finansowego błędu resztowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wnioski i zalecenia

52. Na podstawie wyników swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2009 r. we wszystkich istotnych aspektach rzetelnie przedstawia sytuację finansową EFR oraz wyniki transakcji i przepływów pieniężnych za zakończony w tym dniu rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego. Trybunał kładzie nacisk na uwagi przedstawione w pkt 17 i 18 odnoszące się do kwot gwarancji.

53. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego dnia 31 grudnia 2009 r.:

- a) w dochodach EFR nie wystąpił istotny poziom błędów;
- b) w zobowiązaniach EFR nie wystąpił istotny poziom błędów, ale częste były błędy niekwantyfikowalne;
- c) w płatnościach EFR nie wystąpił istotny poziom błędów, natomiast częste były błędy niekwantyfikowalne.

54. Jak zauważono już w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2008 dotyczącym EFR⁽²⁶⁾, Biuro EuropeAid stworzyło kompleksową strategię kontroli. W 2009 r. EuropeAid nadal wprowadzało znaczne usprawnienia do struktury i funkcjonowania swoich systemów nadzoru i kontroli, ale w niektórych obszarach utrzymują się niedociągnięcia. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli EuropeAid są częściowo skuteczne w zapewnianiu prawidłowości płatności. W tym kontekście należy rozważyć następujące zalecenia:

- a) w związku z planowanym przeglądem swojej ogólnej strategii kontroli Biuro EuropeAid powinno na przykład na podstawie badania statystycznie dobranej reprezentatywnej próby zamkniętych projektów opracować kluczowy wskaźnik określający szacowany wpływ finansowy błędów resztowych utrzymujących się po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante* i *ex post*;
- b) Biuro EuropeAid powinno w kontekście tego przeglądu ocenić efektywność kosztową różnych mechanizmów kontrolnych, w szczególności systemu kontroli *ex post* w zakresie transakcji;

54. Agencja EuropeAid opracowała swój system kontroli w taki sposób, by obejmował on pełen cykl realizowanych przez nią projektów wieloletnich. Agencja wierzy, że te systemy nadzoru i kontroli są skuteczne i znacząco poprawiały się każdego roku, o czym świadczy wzrost odsetka całkowicie prawidłowych płatności występujących w próbie Trybunału. Zalecenia Trybunału w ostatnich latach zostały wdrożone i wiele z tych usprawnień zostało dostrzeżonych przez Trybunał, w wyniku czego znaczące elementy kluczowych systemów kontroli uznano za „skuteczne”.

- a) Komisja rozpoczęła działania dotyczące analizy możliwych metod opracowania kluczowych wskaźników dotyczących szacowanego wpływu finansowego błędów resztowego w 2010 r., zgodnie z odpowiedziami Komisji na sprawozdanie roczne za 2008 r.
- b) Komisja rozpoczęła prace dotyczące przeglądu swojej strategii kontroli na początku 2010 r., zgodnie z odpowiedziami Komisji na sprawozdanie roczne za 2008 r. Komisja wyda w 2010 r. komunikat na temat dopuszczalnego ryzyka błędów w dziedzinie pomocy zewnętrznej.

⁽²⁶⁾ Pkt 55.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) w odpowiedzi na wysoki poziom nieodłącznego ryzyka błędów na szczeblu organizacji wdrażających, wykonawców i beneficjentów, EuropeAid powinno ukończyć opracowywanie pakietu narzędzi zarządzania finansami i upowszechnić go, aby zapewnić odpowiedni poziom wiedzy na temat zasad zarządzania finansami i zasad kwalifikowalności;
- d) EuropeAid powinno kontynuować swoje starania, by delegatury rejestrowały terminowo wszystkie dane w systemie CRIS Audit;
- e) należy zmienić strukturę systemu CRIS Audit, tak aby system dostarczał informacji na temat kwot ostatecznych niekwalifikowalnych wydatków i korekt finansowych zastosowanych po zakończeniu procesu uzgadniania ustaleń kontroli z jednostką kontrolowaną.

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

- a) EuropeAid powinno dopilnować, by szczegółowe warunki dotyczące wydatkowania zmiennych transz środków w zależności od uzyskanych wyników precyzyjnie określały wskaźniki, wartości docelowe, metody obliczeń i źródła weryfikacji;
- b) EuropeAid powinno dopilnować, by sporządzane przez delegatury sprawozdania prezentowały w uporządkowany i sformalizowany sposób postępy w zarządzaniu finansami publicznymi, jasno przedstawiając kryteria oceny postępów (tj. wyniki, które rząd otrzymujący pomoc musiał osiągnąć w danym okresie), poczynione postępy i powody ewentualnego niezrealizowania programu reform zgodnie z planem.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) *Pakiet narzędzi zarządzania finansami zostanie ukończony w 2010 r., a kwestie podniesione przez Trybunał zostaną należyście przeanalizowane.*
- d) *EuropeAid będzie kontynuować starania na rzecz zapewnienia dokładnego i terminowego kodowania danych w systemie CRIS-Audit.*
- e) *Kwota niekwalifikowalnych wydatków musi być wprowadzona do systemu CRIS-Audit przed zamknięciem danego zapisu dotyczącego kontroli (obowiązkowe pole od lutego 2010 r.). Informacje dotyczące nakazów odzyskania środków wydanych w wyniku kontroli są zawarte w module CRIS-Recovery Order. Można rozważyć pewne usprawnienia pod względem konsolidacji, lecz wymagałoby to dalszych prac inżynierskich. Dostępne są informacje na temat ostatecznej kwoty niekwalifikowalnych wydatków wykrytych i skorygowanych w momencie płatności końcowej. W 2009 r. stanowiły one 0,7 % wartości zafakturowanych kwot.*

55.

- a) *Komisja uznaje znaczenie większej dyscypliny przy określaniu wartości docelowych wyników, metod obliczeń i źródeł weryfikacji. Równocześnie kwestia ta jest ściślej badana w ramach prowadzonego przez EuropeAid procesu wzajemnej oceny (grupa ds. zapewnienia jakości) pod kątem analizy nowych programów.*
- b) *Komisja opracowała poprawione ramy monitorowania i sprawozdawczości postępów w zarządzaniu finansami publicznymi, które skupiają się na wynikach osiągniętych w stosunku do początkowych podstawowych oczekiwań. Ten poprawiony format został ukończony w czerwcu 2010 r. i sprawozdania krajowe wykorzystujące to poprawione podejście będą podstawą do oceny kwalifikowalności w odniesieniu do wypłat w pozostałym okresie 2010 r. i w kolejnych latach.*

ZAŁĄCZNIK 1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI REALIZOWANYCH W RAMACH EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

	2009			2008	2007
	Projekty	Wsparcie budżetowe	Ogółem		
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY					
Łączna liczba zobowiązań:	40	10	50	45	60
Łączna liczba transakcji (z czego):	150	20	170	170	148
Zaliczki	0	0	0	40	0
Płatności okresowe/końcowe	150	20	170	130	148
WYNIKI BADANIA					
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>					
Transakcje, w których nie wystąpiły błędy	80 % {120}	65 % {13}	78 % {133}	76 %	63 %
Transakcje, w których wystąpiły błędy	20 % {30}	35 % {7}	22 % {37}	24 %	37 %
ANALIZA TRANSAKCJI, W KTÓRYCH WYSTĄPIŁY BŁĘDY					
<i>(w % i liczbie transakcji)</i>					
Analiza wg rodzaju błędu					
Błędy niekwantyfikowalne	57 % {17}	100 % {7}	65 % {24}	61 %	49 %
Błędy kwantyfikowalne	43 % {13}	0 % {0}	35 % {13}	39 %	51 %
w tym:					
Błędy kwalifikowalności	23 % {3}	0 % {0}	23 % {3}	44 %	68 %
Błędy wystąpienia	23 % {3}	0 % {0}	23 % {3}	38 %	21 %
Błędy dokładności	54 % {7}	0 % {0}	54 % {7}	19 %	11 %
SZACOWANY WPLYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH					
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu:					
< 2 %	X				
2 % do 5 %				X	X
> 5 %					

ZAŁĄCZNIK 2

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

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

System	Kontrole <i>ex ante</i>	Monitoring i nadzór	Kontrola zewnętrzna	Audyt wewnętrzny	Ocena ogólna
Centrala EuropeAid					
Delegatury				nd.	

Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli

Ocena ogólna	2009	2008	2007

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
nd.	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

ZAŁĄCZNIK 3

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

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

(*) W swoim oświadczeniu dyrektor generalny stwierdza, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczną gwarancję prawidłowości transakcji.

A: oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

B: oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności zawierają częściowo rzetelną ocenę zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

C: oświadczenie dyrektora generalnego i roczne sprawozdanie z działalności nie zawierają rzetelnej oceny zarządzania finansami w zakresie prawidłowości.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z NAJWAŻNIEJSZYMI UWAGAMI ZAWARTYMI W POŚWIADCZENIU WIARYGODNOŚCI

	Uwagi Trybunału	Analiza Trybunału	Zalecenia Trybunału	Uwagi Komisji
1.	Wskazane jest przedstawienie bardziej klarownych informacji o tym, jak wyniki poszczególnych kontroli wpływają na uzyskiwanie pewności przez dyrektora generalnego oraz istnieje potrzeba opracowania kluczowego wskaźnika szacowanego wpływu finansowego błędów resztowych pozostających po przeprowadzeniu wszystkich kontroli <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> . (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 54).	Roczne sprawozdanie z działalności za rok 2009 rzetelnie przedstawia wdrożenie i wyniki działania systemów nadzoru i kontroli. Jest klarowne i treściwe, zwłaszcza dzięki wykorzystaniu wskaźników ilościowych. Jednak nie wykazuje ono jasno, że wyniki działania różnych mechanizmów kontrolnych przyczyniają się do uzyskania przez dyrektora generalnego wystarczającej pewności, że finansowy wpływ niedociągnięć i błędów pozostaje poniżej ustalonego kryterium istotności.	EuropeAid powinno, w kontekście planowanego przeglądu swojej ogólnej strategii kontroli, opracować kluczowy wskaźnik określający szacowany wpływ finansowy błędów resztowych, pozostających po przeprowadzeniu wszystkich kontroli <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> .	Komisja zaczęła pracować nad ewentualnym wprowadzeniem metod opracowania kluczowego wskaźnika dotyczącego oddziaływania finansowego błędów resztowych w 2010 r., jak podano w odpowiedziach Komisji na sprawozdanie roczne za 2008 r.
2.	Należy usprawnić kontrole <i>ex ante</i> , skupiając się na kluczowych obszarach ryzyka. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 55 lit. a)).	Utrzymują się uchybienia w przeprowadzanych kontrolach kwalifikowalności wydatków projektowych, obliczaniu kwot wykazanych we wnioskach i w zakresie dostępności wymaganej dokumentacji poświadczającej.	W odpowiedzi na wysoki poziom nieodłącznego ryzyka błędów na szczeblu organizacji wdrażających, wykonawców i beneficjentów, EuropeAid powinno ukończyć opracowywanie pakietu narzędzi zarządzania finansami i upowszechnić go, aby zapewnić odpowiedni poziom wiedzy na temat zasad zarządzania finansami i zasad kwalifikowalności.	Pakiet narzędzi zarządzania finansami zostanie ukończony w 2010 r., a kwestiom poruszonym przez Trybunał zostanie poświęcona należąca uwaga.
3.	Roczne plany kontroli należy przygotowywać na podstawie bardziej uporządkowanej analizy ryzyka i bardziej realistycznej oceny dostępnych zasobów. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 55 lit. b)).	Roczne plany kontroli były przygotowywane na podstawie bardziej uporządkowanych analiz ryzyka, przeprowadzanych na podstawie wytycznych EuropeAid. Problemy kadrowe w delegaturach ograniczają ich zdolności podejmowania kontroli opartych na analizie ryzyka, jako że priorytetem jest przeprowadzenie obowiązkowych kontroli. Mają one także negatywny wpływ na długość procesu kontrolnego, co prowadzi do ryzyka, że niekwalifikowalne wydatki mogą stać się nieodzyskiwalne.	Działania podjęte w odniesieniu do rocznych planów kontroli są zadowalające.	Komisja podziela opinię, że osiągnięto znaczną poprawę, jeśli chodzi o proces planowania kontroli.
4.	Należy ściśle przez cały rok monitorować realizację rocznych planów kontroli celem wykrywania znaczących odstępstw i podejmowania działań naprawczych w stosownym czasie. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 55 lit. c)).	Centrala EuropeAid, w tym jej dyrekcje odpowiadające za poszczególne rejony geograficzne, regularnie monitorują postępy w realizacji rocznych planów kontroli. W odpowiednich przypadkach stwierdzone odstępstwa są analizowane i podejmowane są działania naprawcze.	Podjęte działania są zadowalające.	Komisja podziela opinię, że osiągnięto znaczną poprawę, jeśli chodzi o monitorowanie realizacji planów kontroli.

	Uwagi Trybunału	Analiza Trybunału	Zalecenia Trybunału	Uwagi Komisji
5.	Należy rozwinąć funkcje CRIS Audit, aby umożliwić bardziej skuteczny i wydajny monitoring działań kontrolnych, a także analizę ustaleń i zaleceń oraz działanie na ich podstawie. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 55 lit. d)).	CRIS-Audit nie zawsze jest źródłem dokładnych danych na temat kosztów kontroli, nie dostarcza też informacji o korektach finansowych zastosowanych w wyniku kontroli.	Należy zmienić strukturę systemu CRIS Audit, tak aby system dostarczał informacji na temat kwot ostatecznych niekwalifikowalnych wydatków i korekt finansowych zastosowanych po zakończeniu procesu uzgadniania ustaleń kontroli z jednostką kontrolowaną.	W wyniku wprowadzenia usprawnień do systemu CRIS Audit w lutym 2010 r. kwotę niekwalifikowalnych wydatków należy wskazać przed zamknięciem rekordu audytu. W przypadku nakazów odzyskania środków wydanych w wyniku kontroli, informacja ta umieszczona jest w module CRIS Recovery Order (dotyczącym nakazów odzyskania środków).
6.	EuropeAid powinno dopilnować, aby delegatury rejestrowały terminowo wszystkie dane w systemie CRIS Audit. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 55 lit. e)).	Pomimo monitów centrali EuropeAid i zaktualizowanych wytycznych, nie wszystkie delegatury rejestrują dane terminowo i w całości. Obniża to wiarygodność zbiorczych danych wykorzystywanych jako informacje zarządcze, takich jak rodzaj wydanych opinii kontrolnych i poziom niekwalifikowalnych wydatków.	EuropeAid powinno kontynuować swoje starania, by delegatury rejestrowały terminowo wszystkie dane w systemie CRIS Audit.	EuropeAid będzie kontynuować starania, aby zapewnić poprawne i terminowe wprowadzanie danych do systemu CRIS Audit.
7.	W świetle wyników zastosowania metody przyjętej przez dyrekcję C odpowiedzialną za kraje AKP EuropeAid powinno przeprowadzić przegląd systemu kontroli transakcji <i>ex post</i> , aby ocenić potrzebę i wykonalność rozszerzenia zakresu tych kontroli. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 55 lit. f)).	W 2009 r. EuropeAid rozszerzyła zakres tych kontroli o zgodność z umowami finansowymi i procedurami udzielania zamówień. EuropeAid zamierza przeprowadzić w 2010 r. całościowy przegląd stosowanego przez siebie podejścia, aby umożliwić dalszą poprawę stosowności i skuteczności takich kontroli w odniesieniu do badań prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń oraz jakości kontroli <i>ex ante</i> prowadzonych przez urzędników zatwierdzających.	EuropeAid powinno, w kontekście tego przeglądu, ocenić efektywność kosztową różnych mechanizmów kontrolnych, szczególnie systemu kontroli <i>ex post</i> w zakresie transakcji, a także zbadać stosowność i wykonalność rocznej kontroli statystycznie dobranej reprezentatywnej próby zamkniętych projektów.	Komisja rozpoczęła prace nad przeglądem swojej strategii kontroli (w tym nad ewentualnym wskaźnikiem poziomu błędów resztowych na podstawie kontroli statystycznie dobranej reprezentatywnej próby zamkniętych projektów) na początku 2010 r., jak podano w odpowiedziach Komisji na sprawozdanie roczne za 2008 r. Komisja wystosuje komunikat na temat dopuszczalnego ryzyka błędów w obszarze pomocy zewnętrznej w 2010 r.
8.	EuropeAid powinno kontynuować starania, aby uzasadniając decyzje o kwalifikowalności wsparcia budżetowego, wykazywano w sposób uporządkowany i sformalizowany, że państwo korzystające z pomocy posiada odpowiedni program reform pozwalający wyeliminować wszelkie znaczące uchybienia w dającym się przewidzieć terminie i że istnieje ze strony tego państwa zaangażowanie we wdrożenie tych reform. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 56 lit. a)).	Umowy finansowe w ramach dziesiątego EFR pozwalają na bardziej jednoznaczną ocenę spełnienia ogólnych warunków kwalifikowalności. W zakresie kryterium kwalifikowalności dotyczącego zarządzania finansami publicznymi umowy finansowe odnoszą się do systemów oceny uzgodnionych między władzami rządowymi, Komisją i innymi donatorami, takich jak ramy oceny wyników, które mają być stosowane w kontekście wspólnych rocznych przeglądów wsparcia budżetowego. Zastosowanie takich ram do określania priorytetowych celów, harmonogramów i źródeł informacji, które będą wykorzystywane, ułatwia sformalizowane i ustrukturyzowane oceny postępów, zwiększając przejrzystość decyzji o wydatkowaniu środków.	Podjęte działania są zadowalające.	Komisja podziela opinię, że osiągnięto znaczną poprawę, jeśli chodzi o system podejmowania decyzji w zakresie kwalifikowania się do wsparcia budżetowego oraz w zakresie warunków wypłaty środków.

	Uwagi Trybunału	Analiza Trybunału	Zalecenia Trybunału	Uwagi Komisji
9.	EuropeAid powinno dopilnować, aby wszystkie przyszłe umowy finansowe stanowiły kompleksową i jasną podstawę oceny spełniania warunków płatności. (sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 56 lit. b)).	Szczegółowe warunki dotyczące wydatkowania zmiennych transz środków w zależności od uzyskanych wyników często nie są wystarczająco jasne, jeżeli chodzi o docelowe wartości wskaźników, źródła weryfikacji i metody obliczeń, co może negatywnie wpływać na przejrzystość decyzji o wydatkowaniu środków.	EuropeAid powinno dopilnować, by szczególne warunki dotyczące wydatkowania zmiennych transz środków precyzyjnie określały wskaźniki, wartości docelowe, metody obliczeń i źródła weryfikacji.	<i>Komisja uznaje znaczenie zwiększenia rygoru w określaniu wskaźników docelowych, metod prowadzenia obliczeń i źródeł weryfikacji. Kwestii tej poświęca się dużą uwagę podczas przeprowadzania oceny partnerskiej (grupa ds. wsparcia jakości) do celów przygotowania nowych programów.</i>

CENY PRENUMERATY w 2010 r. (bez VAT, włącznie z normalną opłatą za dostawę przesyłki)

Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	1 100 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie CD-ROM	w 22 językach urzędowych UE	1 200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	770 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie CD-ROM (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	400 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, CD-ROM dwa razy w tygodniu	wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE	300 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy	w językach, których dotyczy konkurs	50 EUR/rok

Prenumerata *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, który jest wydawany w językach urzędowych Unii, dostępna jest w 22 wersjach językowych. Dziennik Urzędowy składa się z dwóch serii – L (Legislacja) oraz C (Informacje i zawiadomienia).

Dla każdej wersji językowej jest otwierana osobna prenumerata.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym L 156 z dnia 18 czerwca 2005 r., instytucje Unii Europejskiej nie mają obowiązku sporządzania wszystkich aktów prawnych w języku irlandzkim ani publikowania ich w tym języku. W związku z tym irlandzkie wydania Dziennika Urzędowego sprzedawane są osobno.

Prenumerata Suplementu do Dziennika Urzędowego (seria S – Ogłoszenia o przetargach) obejmuje wszystkie 23 wersje językowe na pojedynczym CD-ROM-ie.

Na żądanie prenumeratorzy *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* mogą otrzymać różne załączniki do Dziennika Urzędowego. Prenumeratory informowani są o publikacji załączników poprzez zawiadomienia dołączane do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

Format CD-ROM zostanie w ciągu roku 2010 zastąpiony formatem DVD.

Sprzedaż i prenumerata

Prenumeratę różnych odpłatnych publikacji wydawanych okresowo, na przykład prenumeratę *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, można zamówić u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm

Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa oraz aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>

