

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Zgodnie z postanowieniami art. 248 ust. 1 i 4 traktatu WE, art. 143 i 181 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich oraz art. 116 i 135 ust. 2 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju, Trybunał Obrachunkowy Wspólnot Europejskich, na posiedzeniu w dniu 28 września 2005 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE

za rok obrachunkowy 2004

Sprawozdania, wraz z odpowiedziami instytucji na uwagi Trybunału, zostały przekazane organowi odpowiedzialnemu za udzielanie absolutorium z wykonania budżetu oraz innym instytucjom

SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU

(2005/C 301/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Wstęp	7
Rozdział 1 — Poświadczenie wiarygodności oraz informacje dodatkowe	9
Rozdział 2 — Zarządzanie budżetem	43
Rozdział 3 — Dochody	59
Rozdział 4 — Wspólna polityka rolna	79
Rozdział 5 — Działania strukturalne	129
Rozdział 6 — Polityki wewnętrzne, w tym badania naukowe	159
Rozdział 7 — Działania zewnętrzne	185
Rozdział 8 — Strategia przedakcesyjna	205
Rozdział 9 — Wydatki administracyjne	217
Rozdział 10 — Instrumenty finansowe i operacje bankowe	237
Załącznik I ⁽¹⁾ — Informacje finansowe dotyczące budżetu	III
Załącznik II ⁽¹⁾ — Sprawozdania i Opinie przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy od 2000 r.	XIX

⁽¹⁾ Załączniki do Sprawozdania Roczego dotyczącego wykonania budżetu znajdują się na końcu niniejszej publikacji.

WSTĘP

0.1. Niniejszy dokument, dotyczący roku obrachunkowego 2004, zawiera dwudzieste ósme Sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej, a także Sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące Europejskich Funduszy Rozwoju. Dokument ten posiada tę samą strukturę co ostatnie Sprawozdania roczne: Poświadczenie wiarygodności jest przedstawione w rozdziale 1; rozdział 2 zawiera najważniejsze uwagi dotyczące zarządzania budżetem; rozdziały 3–9 obejmują dochody i działania finansowane z różnych części budżetu, odpowiadające działom perspektywy finansowej, a rozdział 10 obejmuje instrumenty finansowe i operacje bankowe. Odpowiedzi Komisji lub innych właściwych instytucji UE są przedstawione wraz ze sprawozdaniami.

0.2. W odniesieniu do Sprawozdania rocznego dotyczącego wykonania budżetu ogólnego rozdziały obejmujące dochody i główne dziedziny wydatków składają się z następujących pozycji:

- szczegółowych analiz i wyników prac kontrolnych przeprowadzonych w kontekście Poświadczenia wiarygodności, w formie ocen szczegółowych;
- wyników przeglądu działań podjętych w związku z zaleceniami wydanymi przez Trybunał i władze budżetowe w wyniku poprzednich kontroli;
- streszczenia sprawozdań specjalnych opublikowanych przez Trybunał od czasu wydania ostatniego Sprawozdania rocznego.

0.3. Ocena szczegółowa opiera się na ocenie funkcjonowania głównych systemów nadzoru i kontroli odnoszących się do dochodów i każdej dziedziny wydatków, na wynikach badania transakcji Trybunału leżących u podstaw rozliczeń, ocenie rocznego sprawozdania z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych oraz, w odpowiednim przypadku, wynikach prac innych kontrolerów. Ogólna ocena Trybunału dotycząca wszystkich tych elementów stanowi podstawę Poświadczenia wiarygodności przedstawionego w rozdziale 1. Ponadto załączniki do rozdziałów 4–9 przedstawiają elementy wykorzystywane do celów monitoringu i oceny zarządzania finansowego budżetem UE.

0.4. Głównym wydarzeniem 2004 r. było największe w historii UE rozszerzenie: przystąpienie w dniu 1 maja 2004 r. dziesięciu nowych Państw Członkowskich. Reforma zarządzania finansami Komisji była w dalszym ciągu konsolidowana, a rok 2004 był pierwszym, w którym budżet był w pełni sporządzony i wykonany zgodnie z systemem Budżetowania Kosztów Działań (BKD). Spowodowało to zmianę sposobu przedstawiania informacji finansowej, której szczegóły są obecnie zamieszczane w budżecie według obszaru polityki BKD.

0.5. Komisja kontynuowała przygotowania do wprowadzenia pełnej księgowości memoriałowej za rok obrachunkowy 2005, co stanowiło zasadniczą reformę sposobu prowadzenia rozliczeń i przedstawiania informacji finansowej. Rozdział 1 niniejszego Sprawozdania (patrz pkt 1.21–1.45) zawiera wyniki prac kontrolnych podjętych w ramach trwającego procesu, w szczególności kluczowego procesu ustanawiania bilansów otwarcia. Prace Trybunału ukazują potrzebę dalszych starań ze strony Komisji, tak aby mogła ona przedstawić dokładne informacje księgowe na koniec roku 2005.

0.6. Od momentu zapoczątkowania procesu reformy w 2000 r. Trybunał zwrócił uwagę na usprawnienie zasad organizacji wewnętrznej Komisji i zarządzania przez nią budżetem UE. Usprawniono kontrole przeprowadzane przez Komisję w zakresie wydatków zarządzanych przez nią bezpośrednio. Jednakże nadal istnieje konieczność znacznych starań, przede wszystkim w zakresie dziedziny budżetu zarządzanych wspólnie z Państwami Członkowskimi. Istotne jest, aby Komisja i Państwa Członkowskie współpracowały na rzecz określenia niedociągnięć w zakresie opracowywania i funkcjonowania programów oraz zastosowały właściwe działania naprawcze.

0.7. W kwietniu 2004 r. Trybunał wydał opinię nr 2/2004⁽¹⁾ w sprawie modelu „jednolitej kontroli” zawierającą projekt wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej. Opinia została sporządzona w oparciu o doświadczenie zdobyte przez Trybunał podczas jego prac kontrolnych na przestrzeni wielu lat, w szczególności w oparciu o niedociągnięcia wykryte w systemach kontroli wewnętrznej zarówno na szczeblu instytucji europejskich, jak i Państw Członkowskich, które spowodowały wystąpienie w znacznej części budżetu istotnego poziomu błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń. Trybunał zaproponował opracowanie i zastosowanie obecnych lub nowych systemów w Komisji i w Państwach Członkowskich w sposób skoordynowany oraz zgodny ze wspólnymi zasadami i standardami. Ponadto systemy kontroli powinny zostać opracowane w taki sposób, aby zapewniały właściwą równowagę pomiędzy kosztami kontroli a korzyściami, które przynoszą one w zarządzaniu ryzykiem nieprawidłowości.

0.8. Komisja odniosła się pozytywnie do opinii Trybunału i w swoim komunikacie z czerwca 2005 r.⁽²⁾ zaproponowała harmonogram działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej. Komisja uznała za istotne, aby obywatele Unii uzyskali uzasadnione zapewnienie, że europejskie fundusze publiczne są zarządzane w sposób legalny i prawidłowy. Ponadto jasno określone standardy i cele systemów kontroli wewnętrznej stanowiłyby obiektywną podstawę, w odniesieniu do której Trybunał mógłby ocenić sposób ich opracowania i funkcjonowania podczas prac kontrolnych, co przyczyniłoby się do zwiększenia efektywności jego pracy.

⁽¹⁾ Dz.U. C 107 z 30.4.2004.

⁽²⁾ COM(2005) 252 wersja ostateczna z dnia 15 czerwca 2005 r.

ROZDZIAŁ 1

Poświadczenie wiarygodności oraz informacje dodatkowe

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego	I–VIII
Wiarygodność rozliczeń	II–IV
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	V–VIII
Informacje potwierdzające poświadczenie wiarygodności	1.1–1.86
Wstęp	1.1–1.5
Wiarygodność rozliczeń	1.6–1.45
Skonsolidowane sprawozdania z wykonania budżetu (dochody i wydatki)	1.12–1.15
Skonsolidowane sprawozdanie finansowe	1.16–1.20
Plan działań na rzecz modernizacji systemu księgowego	1.21–1.45
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	1.46–1.53
Podejście kontrolne Trybunału w zakresie poświadczenia wiarygodności	1.46–1.47
Wyniki kontroli do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2004	1.48–1.53
System kontroli wewnętrznej Komisji	1.54–1.86
Zakres kontroli	1.54
Oświadczenia kierownictwa Komisji	1.55–1.70
Postępy poczynione we wzmacnianiu systemu kontroli wewnętrznej	1.71–1.83
W stronę wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej	1.84–1.86

POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

I. Zgodnie z postanowieniami art. 248 Traktatu Trybunał zbadał „Skonsolidowane sprawozdania roczne z wykonania budżetu i skonsolidowane sprawozdania finansowe” Wspólnot Europejskich za rok obrachunkowy zakończony dnia 31 grudnia 2004 r ⁽¹⁾. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie ze swoimi strategiami i standardami kontroli, które opierają się na międzynarodowych standardach przystosowanych do specyfiki Wspólnoty. Trybunał uzyskał w ten sposób uzasadnioną podstawę do wydania niniejszej opinii. W przypadku dochodów zakres prac kontrolnych Trybunału był ograniczony, gdyż środki własne w oparciu o VAT i DNB są oparte na makroekonomicznych statystykach wynikających z danych, których Trybunał nie może sprawdzić bezpośrednio, a ponadto kontrole tradycyjnych środków własnych nie mogą obejmować przywozów nieobjętych nadzorem celnym.

Wiarygodność rozliczeń

II. Trybunał uważa, że „Skonsolidowane sprawozdania z wykonania budżetu i skonsolidowane sprawozdania finansowe” Wspólnot Europejskich zostały sporządzone zgodnie z postanowieniami rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r. oraz z zasadami, regułami i metodami księgowymi przedstawionymi w załącznikach do skonsolidowanych sprawozdań finansowych ⁽²⁾. Z zastrzeżeniem uwag zawartych w pkt III, sprawozdania te rzetelnie przedstawiają dochody i wydatki Wspólnot za rok obrachunkowy oraz ich sytuację finansową na koniec tego roku.

III. Wobec braku skutecznych procedur kontroli wewnętrznej w przypadku „różnych dochodów” i „zaliczek”, Trybunał nie może zapewnić, że transakcje odnoszące się do pozycji „dłużnicy różni” zostały prawidłowo i kompletnie zarejestrowane.

IV. Nie podważając opinii wyrażonej w pkt II, Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że:

- a) podobnie jak miało to miejsce w przeszłości, system księgowy użyty do sporządzenia sprawozdań w 2004 r. nie został opracowany w sposób umożliwiający zapewnienie pełnej rejestracji aktywów i pasywów;
- b) dzięki planowi działania na rzecz modernizacji systemu księgowego Wspólnot Europejskich Komisja poczyniła znaczny postęp w przygotowaniach do wprowadzenia księgowości memoriałowej od 2005 r. Dostosowania i sprawdzenia niezbędne do zapewnienia pełnego wdrożenia nowych ram księgowości uległy jednak opóźnieniu.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

V. Na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli Trybunał uważa, że w obszarach, gdzie systemy nadzoru i kontroli są wdrożone i pozwalają na właściwe zarządzanie ryzykiem, tj. w odniesieniu do dochodów, zobowiązań, wydatków administracyjnych i strategii przedakcesyjnej, transakcje leżące u podstaw skonsolidowanych sprawozdań finansowych Wspólnot Europejskich są jako całość legalne i prawidłowe. Ponadto w przypadku wydatków w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) kontrola Trybunału wykazała, że Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS), jeśli jest prawidłowo stosowany, stanowi skuteczny system ograniczający ryzyko nieprawidłowych wydatków.

VI. Nie podważając opinii wyrażonej w pkt V, Trybunał podkreśla, że w zakresie strategii przedakcesyjnej, na poziomie organizacji wdrażających w państwach kandydujących, we wszystkich programach i instrumentach pomocy utrzymuje się ryzyko o różnym stopniu nasilenia.

⁽¹⁾ „Skonsolidowane sprawozdania roczne z wykonania budżetu i skonsolidowane sprawozdania finansowe” stanowią tom I sprawozdań finansowych Wspólnot Europejskich za rok obrachunkowy 2004.

⁽²⁾ Patrz: załącznik 1, tom I ostatecznych sprawozdań finansowych Wspólnot Europejskich za rok obrachunkowy 2004.

VII. Konieczne są większe starania na rzecz skutecznego wdrożenia systemów nadzoru i kontroli i eliminowania ich niedociągnięć, w celu lepszego zarządzania związanym z nimi ryzykiem w następujących obszarach, gdzie płatności są nadal w istotnym stopniu obciążone błędami:

- a) w przypadku wydatków w ramach WPR, na podstawie powtarzających się dowodów Trybunał stwierdził, że wydatki nieobjęte systemem IACS lub w przypadku których IACS nie został prawidłowo zastosowany, stwarzają większe ryzyko z uwagi na to, że stosowane systemy ich kontroli nie są równie skuteczne. W przypadku dotacji w ramach WPR nieobjętych systemem IACS kontrole po dokonaniu płatności nie pozwalają na uzyskanie uzasadnionego zapewnienia co do zgodności z przepisami wspólnotowymi. Trybunał stwierdza, że wydatki w ramach WPR, postrzegane jako całość, są nadal w istotnym stopniu obciążone błędami;
- b) w przypadku działań strukturalnych Trybunał ponownie ujawnił niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli, które wymagają wprowadzenia zróżnicowanego zakresu udoskonaleń, by w pełni odpowiadały podstawowym wymogom przepisów w zakresie efektywnych rutynowych kontroli zarządczych i niezależnych kontroli operacji przeprowadzanych na próbie kontrolnej dla okresu programowania 2000–2006. W odniesieniu do obu okresów programowania (1994–1999 i 2000–2006) ujawniono również liczne błędy w zakresie legalności i prawidłowości wydatków wykazanych w deklaracjach, na podstawie których Komisja dokonała płatności;
- c) w przypadku polityk wewnętrznych, pomimo poczynionego w niektórych obszarach postępu, ustalenia Trybunału z kontroli w zakresie systemów nadzoru i kontroli oraz transakcji leżących u podstaw rozliczeń nie pozwalają na uzyskanie wystarczającego zapewnienia o legalności i prawidłowości płatności. Ryzyko występowania błędów będzie prawdopodobnie się utrzymywać, jeżeli nie zostaną zmienione ramy prawne w celu uproszczenia systemów zwrotu kosztów i lepszego objaśnienia procedur i instrukcji stosowanych przy różnych programach;
- d) w przypadku działań zewnętrznych poprawa systemów nadzoru i kontroli Komisji nie jest jeszcze widoczna na szczeblu organizacji wdrażających, gdzie na poziomie płatności wykryto relatywnie dużą liczbę występujących często i mających znaczny wpływ finansowy błędów, które wynikały z braku kompleksowego podejścia w kwestii nadzoru, kontroli i audytu tych organizacji.

VIII. Trybunał odnotowuje postępy poczynione przez Komisję w zakresie reformy jej systemu kontroli wewnętrznej i jej pozytywnego wpływu na legalność i prawidłowość wewnętrznego zarządzania wydatkami przez Komisję. Nadal jednak wymagana jest poprawa w zakresie skuteczności funkcjonowania.

28 września 2005 r.

Hubert WEBER
Prezes

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

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

INFORMACJE POTWIERDZAJĄCE POŚWIADCZENIE
WIARYGODNOŚCI

Wstęp

1.1. Zgodnie z art. 248 Traktatu WE Trybunał Obrachunkowy przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności dotyczące wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw (tzw. DAS, z franc. „*déclaration d'assurance*”). Traktat daje również Trybunałowi prawo do uzupełnienia poświadczenia szczegółowymi ocenami każdego z głównych obszarów działalności Wspólnoty.

1.2. Celem badania wiarygodności rozliczeń Wspólnot Europejskich jest uzyskanie dowodów, które pozwoliłyby na określenie stopnia, w jakim dochody, wydatki, aktywa i pasywa zostały właściwie zarejestrowane, a roczne sprawozdania finansowe rzetelnie oddają sytuację finansową na koniec roku (patrz: pkt 1.6–1.45).

1.3. Celem badania legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń jest uzyskanie bezpośrednich lub pośrednich dowodów, które pozwoliłyby na wydanie opinii, czy transakcje te zgodne są z obowiązującymi przepisami i postanowieniami umownymi, a także czy związane z nimi wyliczenia są poprawne (patrz: pkt 1.46–1.86) ⁽³⁾.

1.4. Po raz kolejny Trybunał zwrócił szczególną uwagę na wysiłki czynione przez Komisję w celu wzmocnienia jej systemu kontroli wewnętrznej oraz na działania podjęte w związku z planami działań załączanymi do rocznych sprawozdań z działalności i ich podsumowania za rok obrachunkowy 2003 (patrz: pkt 1.54–1.86).

1.5. Ponadto Trybunał podaje wskaźniki służące do monitorowania postępów w doskonaleniu mechanizmów kontroli wewnętrznej zarówno w ujęciu całościowym, jak i dla każdego obszaru dochodów i wydatków z osobna (patrz: załączniki do niniejszego rozdziału oraz do rozdziałów 3–9).

Wiarygodność rozliczeń

1.6. Uwagi Trybunału dotyczą ostatecznych rocznych skonsolidowanych sprawozdań finansowych za rok obrachunkowy 2004 ⁽⁴⁾, sporządzonych przez Komisję zgodnie z postanowieniami rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Patrz: rezolucja Parlamentu Europejskiego (PE 353.338, pkt 35) oraz zalecenie Rady (6850/05 BUDGET 5, str. 8) w sprawie absolutorium za rok 2003.

⁽⁴⁾ W skład sprawozdań wchodzi „skonsolidowane sprawozdania dotyczące wykonania budżetu” obejmujące dochody i wydatki roku obrachunkowego oraz „skonsolidowane sprawozdania finansowe” — obejmujące bilans przedstawiający stan aktywów i pasywów na koniec roku obrachunkowego.

⁽⁵⁾ 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, str. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.7. Ze względu na wciąż trwającą realizację planu działań w sprawie modernizacji systemu księgowego od roku obrachunkowego 2005 (patrz: pkt 1.21–1.45) oraz brak właściwego systemu księgowego, przygotowanie sprawozdania finansowego na koniec roku wciąż opierało się w dużej mierze na zapisach pozaksięgowych. Wykorzystane do tego celu informacje nie zawsze były powiązane z transakcjami budżetowymi, z których wynikają, i dlatego centralny departament księgowy nie zawsze był w stanie zagwarantować, że są one dokładne i wyczerpujące (patrz: pkt 1.9).

1.8. Ponadto w 2004 r. system księgowy wciąż oparty był w dużej mierze na zasadzie kasowej i nie pozwalał na dokonywanie rozróżnienia pomiędzy wydatkami kapitałowymi a niekapitałowymi oraz pomiędzy płatnościami końcowymi a finansowaniem zaliczkowym, a nawet na określenie kwoty zobowiązań i należności. Kwestie te nie pozostały bez wpływu na obliczenie wyniku gospodarczego (patrz: pkt 1.17–1.18, a także pkt 1.28–1.45).

1.9. Ustalenia Trybunału potwierdzają zastrzeżenia zawarte w oświadczeniu Dyrektora Generalnego ds. Budżetu (dotyczące niewłaściwego przedstawienia aktywów i pasywów oraz sytuacji finansowej Wspólnot i Europejskich Funduszy Rozwoju oraz kwestii bezpieczeństwa⁽⁶⁾ systemu księgowego). Niemniej jednak wysiłki podejmowane przez Komisję w ramach modernizacji systemu księgowego zaowocowały już poprawą jakości dostarczanych informacji.

1.10. **Tabela 1.1** przedstawia działania podjęte w związku z zastrzeżeniem odnośnie do wiarygodności rozliczeń wyrażonym w Poświadczeniu wiarygodności za 2003 r. oraz inne problemy wskazane przez Trybunał w Sprawozdaniu rocznym za rok obrachunkowy 2003, które, zdaniem Komisji, powinny zostać rozwiązane w ramach modernizacji wspólnotowych ram księgowości.

1.11. Pomimo odnotowanych postępów, w szczególności w zakresie sposobu prezentacji sprawozdań finansowych oraz zmniejszenia liczby i zakresu zastrzeżeń, kontrola Trybunału wykazała problemy, z których większość poruszano już w poprzednich sprawozdaniach (patrz: pkt 1.12–1.20).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.7. Nowy system księgowy wprowadzono w styczniu 2005 r. Rozliczenie roku obrachunkowego 2004 przeprowadzono w oparciu o te same reguły i systemy co w roku poprzednim, zgodnie z tym, co zostało przewidziane w rozporządzeniu finansowym oraz w komunikacie Komisji w sprawie projektu modernizacji systemu księgowego w grudniu 2002 r. (patrz: COM(2002) 755 wersja ostateczna z dnia 17 grudnia 2002 r.).

1.8. Wprowadzone rozróżnienie wydatków kapitałowych i niekapitałowych stanowi jedną z korzyści, jakie przynosi nowo wprowadzony system księgowy. Istotnie, zestawienie bilansowe otwarcia roku 2005 opracowywane jest właśnie z uwzględnieniem tego rozróżnienia.

1.10. Zgodnie z ubiegłorocznymi odpowiedziami Komisji i z uwagami Trybunału, zastrzeżenia wyrażone w 2003 r. przez ten ostatni w odniesieniu do dochodów i zaliczek zostały uwzględnione przez wprowadzany w 2005 r. nowy system księgowy. Nowy system uwzględni również pozostałe kwestie wyszczególnione w tabeli 1.1.

1.11. Jak zauważył sam Trybunał, w formie przedstawiania rocznych sprawozdań finansowych dokonał się rzeczywisty postęp. Tym niemniej dla uwzględnienia licznych uwag Trybunału konieczne będzie wprowadzenie księgowości memoriałowej wraz z nowym systemem księgowym w roku 2005.

⁽⁶⁾ Patrz: pkt 1.18 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2003.

Tabela 1.1 — Działania podjęte w związku z zastrzeżeniami zgłoszonymi w poświadczeniu wiarygodności za rok obrachunkowy 2003 odnośnie do wiarygodności rozliczeń oraz omówienie potencjalnego znaczenia modernizacji systemu księgowego w kontekście niektórych uwag zgłoszonych w sprawozdaniu rocznym za rok obrachunkowy 2003

Zastrzeżenia zgłoszone w Poświadczeniu wiarygodności za rok obrachunkowy 2003	Odpowiedzi zawarte w Sprawozdaniu rocznym za rok obrachunkowy 2003	Rozwój sytuacji
Z braku skutecznych procedur kontroli wewnętrznej w zakresie „różnych dochodów” oraz „zaliczek”, Trybunał nie może zapewnić, że transakcje dotyczące pozycji „różni dłużnicy” zostały prawidłowo i kompletnie zarejestrowane.	Komisja nadal poprawia metody stosowane w tej dziedzinie, korzystając z systemów będących obecnie do jej dyspozycji. (...) (np. regulame ujmowanie w sprawozdaniach od połowy 2003 r. kwot przeterminowanych) Niemniej jednak (...) osiągnięcie istotnej poprawy w tym obszarze może być dokonane jedynie poprzez wprowadzenie w 2005 r. nowego systemu księgowego, w szczególności księgowania płatności w ramach prefinansowania.	Komisja podkreśliła, iż pojęto szereg działań. Departamenty zatwierdzające co kwartał otrzymują uszeregowane chronologicznie salda należności i zleceń windykacji, wraz ze wskaźnikami dotyczącymi monitorowania, zacięcia się współpracy z departamentami zatwierdzającymi w trakcie procedury windykacji, a odsetki za przeterminowane należności w ramach zleceń windykacji pobierane są systematycznie. Analogicznie Komisja sporządza wykaz operacji w ramach prefinansowania i zasygnalizowała, że od 2005 r. stosowane będą w tym zakresie odpowiednie procedury księgowe. Niemniej jednak działania podjęte do końca 2004 r. nie pozwalają Trybunałowi na uznanie wszystkich problemów za rozwiązane do tego czasu (patrz: pkt 1.17–1.19).
Problemy, jakie potencjalnie mogą zostać rozwiązane w ramach modernizacji systemu księgowego Wspólnot	Odpowiedzi zawarte w sprawozdaniu rocznym za rok obrachunkowy 2003	Przyszły wpływ projektu modernizacji na ramy księgowości Wspólnot
Z braku odpowiedniego systemu księgowego, sporządzanie sprawozdania finansowego na koniec roku obrachunkowego opiera się w dużej mierze na zapisach pozaksięgowych, a wykorzystywane w tym kontekście oceny nie zawsze są powiązane z odpowiednimi transakcjami budżetowymi. Obecny system księgowy nie umożliwia rozróżnienia pomiędzy wydatkami kapitałowymi a niekapitałowymi, pomiędzy płatnościami końcowymi a prefinansowaniem, a nawet na ustalenie kwoty zobowiązań i należności. Negatywnie wpływa to na obliczanie wyniku gospodarczego.	Wspólnoty Europejskie korzystają z księgowości kasowej, jak większość organizacji sektora publicznego. Komisja zdaje sobie sprawę z ograniczeń tego podejścia i dlatego też podjęła projekt modernizacji systemu księgowego i przejścia na księgowość memoriałową. Zamiarem Komisji jest zapewnienie zgodności ze standardami MSRSP do 2005 r.	Dnia 10 stycznia 2005 r. na potrzeby budżetu ogólnego udostępniono centralny system księgowy. Zdaniem Komisji ogólna księgowość jest już w pełni oparta o zasadę memoriału, z wyjątkiem zewnętrznych przedstawicieli i biur prasowych poza centralą Komisji, którym przekazano zadania finansowe i które od 2005 r. stopniowo będą włączone do systemu centralnego. Procedury zamknięcia ksiąg i sporządzenia sprawozdania finansowego za 2005 r. nadal nie zostały sfinalizowane.
Określone problemy związane z oszacowaniem kwot wykazanych w niektórych pozycjach bilansu dotyczą w szczególności kwot będących w posiadaniu pośredników finansowych (wykazanych w pozycji „różni dłużnicy”), faktycznej stopy ich wykorzystania oraz kwoty związanych z nimi odsetek, jak również określonych inwestycji i pozyczek ze środków budżetowych (np. PIWE, Eurotech Capital, Venture Consort oraz Joint Venture Programme).	Komisja dokonała już znaczących postępów w kwestii pośredników finansowych. Tego rodzaju problemy mogą jednak zostać ostatecznie rozwiązane jedynie poprzez wprowadzenie w 2005 r. nowego systemu księgowego. Obecnie kwoty ustalane są ręcznie, a Komisja dokonała dalszych postępów dalszą poprawę w odniesieniu do procedur księgowania odsetek. W ramach przechodzenia na księgowość memoriałową kontrolowane są obecnie wszystkie otwarte akta dotyczące PIWE.	Podjęto znaczące starania w celu rejestracji pośredników finansowych. Niektóre kwestie zostały ujęte w zasadach rachunkowości.
Utrzymują się inne niedociągnięcia polegające na prezentacji rozliczeń, w zakresie niektórych pozycji wydatków rolnych i innych zaliczek, które, chociaż niezrealizowane, wykazywane są jako zrealizowane, wykazywaniu jako długów orientacyjnych kwot, mających charakter rezerw oraz wykazywaniu praw emerytalno-rentowych w sposób, który neutralizuje ich wpływ na wynik gospodarczy.	W ramach przechodzenia na księgowość memoriałową w 2005 r. podjęte zostały rozmaite kwestie. Komisja wprowadzi zmiany dopiero do sprawozdania finansowego za 2005 r. w celu uniknięcia późniejszych zmian.	Wprowadzenie w życie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego w dniu 28 grudnia 2004 r. powinno rozwiązać większość poruszonych tu kwestii. Według Komisji obecna metoda wykazywania emerytur i rent w bilansie będzie nadal stosowana do czasu wydania międzynarodowego standardu rachunkowości sektora publicznego (MSRSP) w tym zakresie.
W sprawozdaniu finansowym na koniec roku obrachunkowego w dalszym ciągu brak jest jakichkolwiek informacji o tym, że pewne transakcje zostaną prawdopodobnie, w późniejszym terminie, skorygowane przez departamenty Komisji lub Państwa Członkowskie (patrz: pkt 1.12) ani też o możliwej skali takich korekt. Ponadto istnieją inne niejasności, które mogą przejściowo wpłynąć na rozliczenia (patrz: pkt 1.13).	Sprawozdania finansowe z konieczności przedstawiają informacje finansowe znane w czasie ich sporządzania. Wiarygodność takich informacji zawsze może zostać zweryfikowana ustaleniami kontroli, które w tym czasie były w toku lub zostały wszczęte później. Wykazanie w sprawozdaniu finansowym kwot do odzyskania możliwe jest dopiero po przyjęciu przez Komisję odpowiednich decyzji w ramach procedury rozliczenia rachunków lub podobnej. W ramach modernizacji systemu księgowego Komisja opracowuje zasady księgowania takich windykacji oraz służące poprawie not objaśniających do rocznych sprawozdań finansowych.	W odniesieniu do sprawozdania finansowego za rok obrachunkowy 2004 sytuacja pozostaje bez zmian. Kwestia powinna zostać rozwiązana w ramach modernizacji systemu księgowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Skonsolidowane sprawozdania z wykonania budżetu (dochody i wydatki)*Elementy tymczasowe w wykonaniu budżetu*

1.12. Pomimo uwag Trybunału w sprawozdaniu rocznym za rok obrachunkowy 2002 ⁽⁷⁾ i 2003 ⁽⁸⁾, w notach wyjaśniających do sprawozdań finansowych wciąż brak jest wystarczających i dokładnych wskazań informujących o tym, że niektóre transakcje zostaną prawdopodobnie skorygowane w późniejszym terminie przez departamenty Komisji lub przez Państwa Członkowskie (rozliczenie rachunków agencji płatniczych Sekcji Gwarancji EFOGR, korekta kwot tymczasowych w przypadku procedury zamknięcia projektów i programów związanych z politykami wewnętrznymi, działaniami zewnętrznymi i funduszami strukturalnymi). Ponadto noty wyjaśniające nie podają żadnych informacji o możliwej skali takich korekt (np. o wielkości korekt wprowadzonych w poprzednich latach obrachunkowych lub o stopniu, w jakim wpisane do budżetu płatności mogą zostać skorygowane w przeszłości).

1.13. Nie ma też jasności odnośnie do innych kwestii, które mogą przejściowo wpłynąć na rozliczenia: przykładowo jednostki certyfikujące wystawiły opinię z zastrzeżeniami lub negatywną do sprawozdań finansowych 20 agencji płatniczych, zarządzających funduszami rolnymi na łączną kwotę 11 mld euro (patrz: pkt 4.19), a Komisja odroczyła wydanie decyzji o rozliczeniu rachunków za rok obrachunkowy 2004 w odniesieniu do sprawozdań finansowych agencji płatniczych odpowiedzialnych za 9 % wydatków zadeklarowanych w roku obrachunkowym 2004, uzależniając jej wydanie od dostarczenia dalszych informacji lub dokończenia określonych działań kontrolnych (patrz: pkt 4.20).

Wydatki zaksięgowane w niewłaściwych liniach budżetowych

1.14. Zgodnie z Traktatem o Przystąpieniu ⁽⁹⁾ projekty ISPA nie w pełni zrealizowane w dniu przystąpienia zostają uznane za zatwierdzone zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Funduszu Spójności, jednak płatności realizowane po tej dacie na rzecz

1.12. Końcowe sprawozdanie finansowe za rok obrachunkowy 2004 zawiera dodatkowe uwagi wskazujące na fakt, iż większość dokonanych w tym roku przez Komisję płatności miała charakter tymczasowy, przy czym podlegały one zmiennym warunkom. W następstwie modernizacji systemu księgowego Komisja wdraża nowe zasady księgowości w dziedzinie księgowania odzyskiwanych środków, które wcześniej zostały wypłacone, w tym również w odniesieniu do not wyjaśniających do rocznych sprawozdań finansowych. W rocznym sprawozdaniu za rok 2005 nowe zasady powinny dać widoczne rezultaty.

W odniesieniu do płatności na rzecz funduszy strukturalnych trudno jest przewidzieć ilość przyszłych korekt, gdyż zależy ona od wyników długotrwałych procedur, jakie są udziałem dużej ilości indywidualnych przypadków.

W odniesieniu do wydatków na rolnictwo roczne sprawozdania finansowe siłą rzeczy przedstawiają informacje finansowe znane w czasie ich sporządzania. Rzetelność tych informacji zawsze będzie zależna od wyników wciąż jeszcze trwających lub przeprowadzanych później audytów. Sprawozdania finansowe mogą uwzględniać ostateczne kwoty do odzyskania dopiero w momencie, gdy Komisja podejmie ostateczne decyzje w ramach rozliczenia rachunków lub innych analogicznych procedur.

Komisja zbada możliwość poprawy jakości danych dotyczących wpływu finansowego wiążącego się z dokonanymi w ubiegłych latach korektami.

1.13. Jak stwierdzono w punkcie 4.19, w znacznej większości przypadków zastrzeżenia i negatywne opinie są ograniczone do poszczególnych kwestii i środków dotyczących szczególnych aspektów działalności w dwudziestu odnośnych agencjach płatniczych. Objęte nimi wydatki są z reguły ograniczone.

Wymaga podkreślenia, że odroczenie decyzji o rozliczeniu rachunków nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami finansowymi dla zainteresowanych Państw Członkowskich, ani też nie stanowi przeszkody w ewentualnym wykluczeniu wydatków z finansowania wspólnotowego. Komisja wszczęła już procedurę w celu odzyskania wszelkich istotnych nienależnych płatności.

1.14. W myśl rozporządzenia finansowego dokonuje się płatności zaksięgowanych w tej linii budżetowej, co do której podjęte zostało zobowiązanie. Nazwę tej linii zmieniono obecnie na „zamknięcie pomocy przedakcesyjnej dla ośmiu państw kandydujących”. W związku z tym

⁽⁷⁾ Punkty 1.10–1.11.

⁽⁸⁾ Punkt 1.11.

⁽⁹⁾ Traktat o Przystąpieniu, załącznik II, rozdział 15, pkt 1 lit. e) (Dz.U. L 236 z 23.9.2003).

UWAGI TRYBUNAŁU

nowych Państw Członkowskich objętych programem (345,5 mln euro) pokrywane są nadal ze środków na działania przedakcesyjne. Kierując się budżetową zasadą przejrzystości, należałoby objaśnić tę sytuację w sprawozdaniach finansowych⁽¹⁰⁾.

1.15. W kontekście wspólnej polityki rolnej⁽¹¹⁾ Państwa Członkowskie mają możliwość zredukowania płatności należnych rolnikom w ramach pewnych programów pomocowych i wykorzystania potrąconych kwot do sfinansowania dodatkowych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z tym systemem (zwanym „systemem modulacji”) zapisy księgowe przypisano do linii budżetowej innej niż ta, która zostanie ostatecznie obciążona danymi wydatkami (165,2 mln euro w 2004 r.), a wydatki, które nie zostały jeszcze zrealizowane (263 mln euro na dzień 31 grudnia 2004 r.), zostały przedstawione w rozliczeniach jako już wykonane (patrz: pkt 1.13–1.14 sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2002 oraz pkt 1.10 lit. a) sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2003).

Skonsolidowane sprawozdanie finansowe

Bilans

Kwoty należne od Państw Członkowskich

1.16. Szereg jednostek certyfikujących zgłosiło zastrzeżenia co do dokładności i kompletności kwot należnych Komisji, wykazanych w księdze dłużników Sekcji Gwarancji EFOGR (665,5 mln euro netto na dzień 31 grudnia 2004 r., patrz: pkt 1.25 sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2002 oraz pkt 1.10 lit. d) sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2003).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja nie wyasygnuje już żadnych środków przedakcesyjnych. Jak zwrócił uwagę Trybunał, zarządzanie tymi projektami według zasad odnoszących się do funduszu spójności zostało przewidziane przez Traktat o Przystąpieniu.

1.15. W odniesieniu do zaksięgowania w roku 2004 kwoty 165,2 mln euro, zasady rozliczania kwot wstrzymanych zgodnie z art. 3 i 4 rozporządzenia (WE) nr 1259/1999 oraz art. 1 rozporządzenia (WE) nr 1655/2004 ustanowione zostały zgodnie z art. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1017/2001, zmieniającego przepis art. 2 rozporządzenia (WE) nr 296/96.

Co do wydatków dotąd niezrealizowanych przez Państwa Członkowskie (w roku 2004 było to 263 mln euro), Państwa Członkowskie mogą zachować część środków przeznaczonych na pomoc bezpośrednią dla rolników w ramach systemu modulacji oraz „ekozgodności” do wykorzystania w ograniczonym czasie dla środków towarzyszących na rzecz rozwoju terenów wiejskich (zgodnie z art. 3–5 rozporządzenia (WE) nr 1259/1999, jak również art. 153 ust. 4 i 155 rozporządzenia nr 1782/2003). Środki zatrzymane i niewykorzystane powinny zostać zwrócone z upłynięciem określonego terminu.

Obecny system modulacji znajduje się w fazie stopniowego wycofywania i nie planuje się zmian sposobu księgowania w księgowości budżetowej w ciągu tych ostatnich lat. Jego księgowanie w księgowości ogólnej podlega obecnie analizie w kontekście przechodzenia, w roku 2005, na system księgowości memoriałowej.

1.16. Rezerwa na należności wątpliwe nadal oparta jest na najlepszych dostępnych danych szacunkowych dla każdej z zainteresowanych agencji płatniczych, podobnie jak w latach ubiegłych. Zakłada się, że to agencje płatnicze są najbardziej kompetentne w ocenie szans na odzyskanie środków. Komisja wprowadziła w ostatnich latach szereg zmian w trybie księgowania obowiązującym dłużników WPR. W tym na agencje płatnicze nałożono zobowiązanie prowadzenia ksiąg dłużników, na jednostki certyfikujące natomiast — obowiązek kontroli kompletności tych ksiąg. Jednostki certyfikujące 86 (na 91) agencji płatniczych były w stanie potwierdzić, że księga dłużników prowadzona jest poprawnie.

Za około jedną trzecią kwoty, o której wspomina Trybunał, odpowiedzialna jest jedna z agencji płatniczych, co do której swoje zastrzeżenia zgłaszała już jednostka certyfikująca i której rachunki zostały przez Komisję wyłączone z rozliczenia.

⁽¹⁰⁾ Artykuł 29 rozporządzenia finansowego (Dz.U. L 248 z 16.9.2002).

⁽¹¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1259/1999 z dnia 17 maja 1999 r. (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, str. 113) oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 963/2001 z dnia 17 maja 2001 r. (Dz.U. L 136 z 18.5.2001, str. 4).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Dłużnicy różni

1.17. Księgowanie kwot należnych od „dłużników różnych” (4 139,8 mln euro na dzień 31 grudnia 2004 r.) nadal stwarza problemy⁽¹²⁾. Płatności tymczasowe są w dalszym ciągu księgowane jako ostateczne wydatki, a kwoty do odzyskania wpisywane są z opóźnieniem. Ze względu na brak odpowiednich procedur kontroli wewnętrznej odnośnie do „dochodów różnych” w departamentach urzędników zatwierdzających, Trybunał nie może uzyskać zapewnienia, że zaksięgowane kwoty należne są kompletne i dokładne.

1.18. Ponadto wobec braku odpowiedniego systemu księgowego Trybunał nie jest w stanie potwierdzić, że kwoty, które wykazano jako będące w posiadaniu pośredników finansowych⁽¹³⁾, są kompletne i dokładne, na dzień 31 grudnia 2004 r. wynoszące łącznie 1 313,6 mln euro⁽¹⁴⁾ (patrz: pkt 1.27 sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2002 oraz pkt 1.10 lit. f) sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2003).

1.19. Dodatkowo podstawy, na których Komisja oparła księgowy zapis redukcji wartości zaliczek na PIWE⁽¹⁵⁾ (Partnerzy Inwestyjni Wspólnoty Europejskiej) o 29,6 mln euro (51,5 mln euro na dzień 31 grudnia 2004 r.), były wątpliwe, ponieważ części składowe, których dotyczyła redukcja, nie zostały w pełni zidentyfikowane, jako że przegląd otwartych akt nie został zakończony (patrz: pkt 1.18 sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2002 oraz pkt 1.10 lit. b) sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2003).

Rezerwa na świadczenia emerytalno-rentowe

1.20. Efektem obecnego sposobu prezentacji w bilansie rezerwy na świadczenia emerytalno-rentowe⁽¹⁵⁾ (26 008 mln euro na dzień 31 grudnia 2004 r., według oszacowania aktuarialnego dla pracowników Komisji (25 814 mln euro) i Komisarzy, sędziów i rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości oraz dla członków Trybunału Obrachunkowego (194 mln euro) oraz odpowiedniej kwoty należnej od Państw Członkowskich jest neutralizacja wpływu na wynik gospodarczy, ponieważ zmiany, które zaszły w ciągu 2004 r. w wysokości zobowiązań emerytalno-rentowych instytucji wspólnotowych, nie są wykazywane (patrz: pkt 1.31–1.32 sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2002 oraz pkt 1.10 lit. h) sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2003).

1.17. Jak w odpowiedziach z lat ubiegłych, Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału, stwierdzając wszakże, że odpowiedź na powstałe problemy stanowi nowy system księgowości mający wejść w życie w roku 2005.

1.18. Wprowadzenie księgowości memoriałowej wraz z nowym systemem w roku 2005 pozwoli Komisji na poprawę kontroli nad płatnościami w ramach prefinansowania — analogicznie do przewidzianej dla pośredników finansowych.

1.19. W roku 2005 trwają wcześniej rozpoczęte kontrole. Kwota 51,5 mln euro zawarta w bilansie z końca roku 2004 odnosi się do kwot płatności w ramach prefinansowania (instrument 2) w wysokości 41,2 mln euro oraz środków uruchomionych przez partnerów różnych instytucji uczestniczących w programie PIWE (Partnerów Inwestycyjnych WE) w wysokości 10,3 mln euro. Obniżenie wartości o 29,6 mln euro dotyczy wyłącznie kwot płatności w ramach prefinansowania. Obniżenie wartości oszacowano przez odjęcie kwoty, odzyskanie której jest niemal pewne (tj. 11,5 mln euro) od kwoty całkowitej. Kwota 10,3 mln euro została określona dzięki przeprowadzonemu upowszechnieniu danych, które miało na celu potwierdzenie stanu instrumentów 3 i 4. Zostanie ona przekazana Komisji natychmiast po przesłaniu odpowiednich poleceń zwrotu nadpłaty.

1.20. Zgodnie z poprzednimi odpowiedziami Komisji taki tryb księgowania w odniesieniu do świadczeń emerytalno-rentowych pozostaje w zgodzie z zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji po skonsultowaniu Komitetu ds. Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB). Do kwestii tej powróci się, kiedy dostępne będą przepisy międzynarodowego standardu rachunkowości sektora publicznego w dziedzinie księgowania rent i emerytur.

⁽¹²⁾ Patrz: pkt 1.23 sprawozdania rocznego Trybunału za rok obrachunkowy 2002 oraz pkt 1.10 lit. e) i 1.14–1.15 sprawozdania rocznego Trybunału za rok obrachunkowy 2003.

⁽¹³⁾ Ujęte w kwotach należnych od „dłużników różnych”, wymienione w pkt 1.17.

⁽¹⁴⁾ W tym 19,6 mln euro odsetek.

⁽¹⁵⁾ Rezerwa na świadczenia emerytalno-rentowe ujęta jest w ramach „Rezerwy na ryzyko i koszty”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Plan działań na rzecz modernizacji systemu księgowego*Ogólny kontekst*

1.21. Dnia 17 grudnia 2002 r. Komisja przyjęła plan działań na rzecz modernizacji systemu księgowego Wspólnot Europejskich⁽¹⁶⁾. Krok ten był odpowiedzią na wcześniejsze uwagi Trybunału i uwzględniał przepisy rozporządzenia finansowego przyjętego w czerwcu 2002 r.⁽¹⁷⁾, narzucające, między innymi, wymóg wprowadzenia księgowości memoriałowej (art. 125). Na wspomniany plan działań, którego pełna realizacja miała się rozpocząć 1 stycznia 2005 r.⁽¹⁸⁾, składają się dwa główne elementy, a mianowicie przyjęcie nowych ram księgowości⁽¹⁹⁾ i opracowanie systemów informatycznych potrzebnych do ich wdrożenia⁽²⁰⁾. W celu udzielenia wsparcia księgowemu Komisji, odpowiedzialnemu za realizację projektu, utworzono radę nadzorczą projektu oraz komitet doradczy ds. standardów rachunkowości.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

1.22. Biorąc pod uwagę ogromne znaczenie projektu modernizacyjnego, Trybunał wszczął, obecnie będąc w toku, kontrolę poszczególnych faz realizacji projektu przez Komisję. W niniejszym sprawozdaniu Trybunał przedstawia swoje wstępne ustalenia, a o kolejnych etapach będzie informował w przyszłych sprawozdaniach rocznych.

1.23. W odniesieniu do pierwszej fazy, obejmującej proces przejścia na nowy system w ciągu 2004 r., Trybunał skoncentrował się na następujących kwestiach:

- sprawdzeniu, czy nowe zasady i wytyczne w zakresie rachunkowości są zgodne z rozporządzeniem finansowym oraz standardami międzynarodowymi (patrz: pkt 1.24–1.27),
- identyfikacji danych, które nie były uprzednio dostępne i które należało wprowadzić do systemu (prefinansowanie i powiązane gwarancje, faktury/wnioski o płatność, osoby prawne) poprzez przeprowadzenie oceny systemowej oraz testów potwierdzających⁽²¹⁾ (patrz: pkt 1.28–1.37),

1.22. *Nowy system rachunkowości jest sprawny, tak więc trwa opracowywanie rocznego sprawozdania finansowego za rok 2005 (w tym bilansu otwarcia) od chwili ukończenia audytu przeprowadzonego przez Trybunał w maju 2005 r.*

⁽¹⁶⁾ Komunikat Komisji — Modernizacja systemu księgowego Wspólnot Europejskich (COM(2002) 755 wersja ostateczna z 17.12.2002).

⁽¹⁷⁾ Patrz także: rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie absolutorium za rok obrachunkowy 2001, pkt 23 (Dz.U. L 148 z 16.6.2003).

⁽¹⁸⁾ Niemniej jednak już od samego początku spodziewano się, że pełna integracja wszystkich lokalnych systemów księgowych potrwa dłużej niż dwa lata pozostające do wykorzystania po przyjęciu dokumentu przez Komisję.

⁽¹⁹⁾ Działanie nr 16 (ramy księgowości) planu działań (COM(2002) 426 wersja ostateczna z 24.7.2002).

⁽²⁰⁾ Działanie nr 17 (podstawowe systemy informacji finansowej) planu działań (COM(2002) 426 wersja ostateczna z 24.7.2002).

⁽²¹⁾ Badania bezpośrednie zostaną przeprowadzone w późniejszej fazie kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- ocenie na wysokim szczeblu, przez księgowego i podległe mu departamenty, stanu przygotowania lokalnych systemów zarządzania finansami istniejących w niektórych dyrekcjach generalnych oraz departamentach dostarczających dane do systemu księgowego Komisji (systemy lokalne) do wprowadzenia systemu księgowości memoriałowej (ABAC) (patrz: pkt 1.38–1.42).

Nowe ramy księgowości

1.24. Dnia 28 grudnia 2004 r. księgowy Komisji przyjął zestaw 15 zasad⁽²²⁾, zgodnie z wymogami art. 133 rozporządzenia finansowego. Zasady te regulują główne kwestie w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej, w oparciu o międzynarodowe standardy stosowane w sektorze publicznym⁽²³⁾, przystosowane do specyfiki Komisji i Wspólnot Europejskich⁽²⁴⁾. Na podstawie tych zasad opracowano następnie, w terminie pozwalającym na ich zastosowanie przy sporządzaniu sprawozdania finansowego za rok obrachunkowy 2005, przepisy wykonawcze oraz podręcznik rachunkowości dla instytucji oraz organów, których sprawozdania finansowe podlegają konsolidacji⁽²⁵⁾.

1.25. Mając na uwadze swoją przyszłą pracę nad bilansem otwarcia na rok obrachunkowy 2005, który do czasu zakończenia prac kontrolnych (maj 2005 r.) nie został jeszcze sfinalizowany, Trybunał ograniczył swoją pierwszą analizę do czterech zasad rachunkowości uznanych za kluczowe dla przejścia na nowy system, tj. tych dotyczących sprawozdań finansowych, wydatków i zobowiązań, prefinansowania oraz rezerw, zobowiązań warunkowych i aktywów warunkowych. Pozostałe zasady będą analizowane w późniejszych fazach kontroli.

⁽²²⁾ 1. Rachunkowość grup, 2. Sprawozdania finansowe, 3. Wydatki i zobowiązania, 4. Dochody i należności, 5. Prefinansowanie, 6. Wartości niematerialne i prawne, 7. Rzeczowe aktywa trwałe, 8. Leasing, 9. Zapasy, 10. Rezerwy, zobowiązania warunkowe i aktywa warunkowe, 11. Aktywa i zobowiązania finansowe, 12. Świadczenia pracownicze, 13. Przeliczanie walut obcych, 14. Wynik gospodarczy roku, podstawowe błędy i zmiany zasad rachunkowości, 15. Ujawnianie informacji na temat podmiotów powiązanych.

⁽²³⁾ Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego (MSRSP) wydane przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC) lub, w przypadku ich braku, Międzynarodowe Standardy Rachunkowości (IAS)/ Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej, wydawane przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB).

⁽²⁴⁾ Artykuł 133 ust. 2 rozporządzenia finansowego stanowi, iż w określonych przypadkach możliwe jest odstępstwo od obowiązujących międzynarodowych standardów dla sektora publicznego, gdy jest to uzasadnione specyficznym charakterem działalności Wspólnot.

⁽²⁵⁾ Patrz: art. 129 rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.26. Ustalono, iż wymienione powyżej cztery zasady są we wszystkich istotnych aspektach zgodne z rozporządzeniem finansowym oraz z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości Sektora Publicznego (MSRSP), w stopniu, w jakim ich zakresy się pokrywają⁽²⁶⁾. Niemniej jednak, w związku ze złożonością poszczególnych obszarów, zgodność osiągnięto w pewnym stopniu poprzez zachowanie pewnej ogólnikowości zarówno w samych zasadach podstawowych, jak też w bardziej szczegółowym podręczniku rachunkowości, pozostawiając interpretację konkretnych kwestii poszczególnym dyrekcjom generalnym (patrz: pkt 1.32). Ponadto wyjaśnienia wymagają kwestie gwarancji i prefinansowania (patrz: pkt 1.33).

1.27. Opracowanie i zatwierdzenie instrukcji nie zostało jeszcze sfinalizowane do czasu zakończenia prac kontrolnych (maj 2005 r.); dotyczy to na przykład procedury separacji lat obrachunkowych (*cut-off*), która jest obecnie w trakcie przygotowywania. Określenie roku obrachunkowego, do którego należy przyporządkować zdarzenia mające wpływ na wyniki, jest istotne, gdyż wpływa to bezpośrednio na sposób księgowania transakcji oraz na prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej.

Dodatkowe dane wymagane do sporządzenia bilansu otwarcia

1.28. Komisja ma przygotować sprawozdanie finansowe za rok obrachunkowy 2005 zgodnie z nowymi zasadami rachunkowości. Pociąga to za sobą konieczność przetworzenia zamknięcia roku obrachunkowego 2004 w celu sporządzenia bilansu otwarcia na rok 2005 zgodnego z nowymi zasadami rachunkowości. Pewne dane, konieczne do bilansu otwarcia, nie pojawiają się w sprawozdaniu finansowym na koniec 2004 r. Dlatego też konieczne jest zidentyfikowanie tych danych przy wykorzystaniu konkretnych procedur oraz ujęcie ich w systemie księgowym w 2005 r.

1.29. Poniższe punkty dotyczą najważniejszych z tych elementów: prefinansowanie (zaliczki), stanowiące element aktywów, faktury/wnioski o płatność niezapłacone do 31 grudnia 2004 r., stanowiące element pasywów; gwarancje, które zostaną wpisane do załącznika do bilansu; oraz zatwierdzenie podmiotów prawnych, stanowiące warunek konieczny do realizacji płatności.

1.30. Komisja szacuje kwotę prefinansowania do zaksięgowania na około 64 mld euro. Ponad 90 % tej kwoty przypada na pięć dyrekcji generalnych: Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej, Dyрекcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dyрекcję Generalną ds. Badań Naukowych oraz Biuro Współpracy EuropeAid. Dlatego też postanowiono skoncentrować kontrolę w zakresie prefinansowania i kwestii powiązanych, takich jak gwarancje, na tych właśnie pięciu dyrekcjach generalnych.

⁽²⁶⁾ W zakresie prefinansowania oraz transakcji jednostronnych, nieobjętych jeszcze przez MSRSP, usiłowano zachować zgodność z duchem MSRSP.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.26. *Zasady księgowania przyjęte przez księgowego Komisji zostały omówione z udziałem Komitetu ds. Międzynarodowych Standardów Rachunkowości i są niejako z natury bardziej ogólne aniżeli szczegółowe. Odnosi się to również do zasad międzynarodowych, na których zostały oparte, jak i do Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR) i Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (MSSF), tudzież do międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego (IPSAS). Bardziej szczegółowe instrukcje i wytyczne zawiera podręcznik księgowości oraz krótkie noty dostępne za pośrednictwem Intranetu Komisji. Zasady te mają zastosowanie dla każdej z dyrekcji i służb.*

1.27. *Rozwój tego typu instrukcji stanowi ciągły proces, który poczynił znaczące postępy od czasu ukończenia audytu przez Trybunał. Zasady były gotowe na czas. Z końcem lipca i w początkach sierpnia zaproponowana i omówiona została z poszczególnymi Dyrekcjami Generalnymi ostateczna forma procedury separacji lat obrachunkowych. Ostatecznie, zgodnie z przewidywaniami, końcowe instrukcje sfinalizowano i przekazano poszczególnym DG do połowy sierpnia. Zostały one również udostępnione na stronie intranetowej.*

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Prefinansowanie

1.31. Do czasu zakończenia prac kontrolnych w ramach niniejszego sprawozdania rocznego, co nastąpiło w maju 2005 r., nie wszystkie kwestie techniczne i koncepcyjne znalazły rozwiązanie (patrz: pkt 1.25–1.27). Ponadto wprowadzone do systemu kwoty miały nadal charakter tymczasowy, ponieważ nie zostały do tego czasu zatwierdzone przez urzędników zatwierdzających, w związku z czym nie były jeszcze dostępne ostateczne bilanse otwarcia na rok obrachunkowy 2005. Bez dokładnych bilansów otwarcia niemożliwe jest sporządzenie sprawozdań finansowych za rok obrachunkowy 2005, dających prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji.

1.32. Poszczególne dyrekcje generalne korzystają z różnych procedur w zakresie identyfikacji, rozliczania i mierzenia prefinansowania na kontach ogólnych. Może to mieć wpływ na prezentację, a w konsekwencji na treść przekazywanych informacji dotyczących wyniku gospodarczego okresu sprawozdawczego⁽²⁷⁾.

Gwarancje

1.33. Obecnie wszystkie dyrekcje generalne utrzymują gwarancje w kwocie ich początkowej wartości nominalnej. Pozostawanie przy tej wartości, niezależnie od kwoty roszczeń, które można wnieść w przypadku zdarzenia dającego podstawy do skorzystania z gwarancji, powoduje jednak przeszacowanie łącznej gwarantowanej kwoty. Dlatego też konieczne byłoby dostarczenie uzupełniających informacji w notach wyjaśniających odnoszących się do zobowiązań warunkowych i aktywów warunkowych.

Faktury/wnioski o płatność

1.34. W przypadku prefinansowania (patrz: pkt 1.31), kwoty wprowadzone do systemu w odniesieniu do faktur/wniosków o płatność miały, do czasu zakończenia prac kontrolnych w maju 2005 r., nadal charakter tymczasowy.

1.35. Kontrola Trybunału wykryła pewne ryzyko związane z systemami lokalnymi. Ustalono (np. w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej), że systemy lokalne i ABAC nie podlegają regularnym uzgodnieniom służącym potwierdzeniu pomyślnej realizacji transferu danych, a także (jak wykryto w Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans), iż pewne kwoty były księgowane więcej niż raz i przekazywane do systemu centralnego. Wykryto również błędy wynikające z błędnej interpretacji danych (dotyczy to Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans), gdzie wyższą z kwot deklaracji kosztów i zobowiązań pozostających do spłaty utożsamiano z fakturą/wnioskiem o płatność, a następnie wprowadzano do systemu centralnego.

⁽²⁷⁾ Na obecnym etapie kontrole Trybunału dotyczyły przede wszystkim identyfikacji oraz rozliczania prefinansowania jako takiego. Kwestie powiązane, takie jak oszacowanie prefinansowania długoterminowego (metodą aktuarialną), wygenerowane odsetki oraz przeliczanie na waluty obce zostaną objęte kontrolą w dalszej kolejności. Należy tu dodać, iż w czasie prowadzenia kontroli nadal przedmiotem dyskusji była kwestia planowanych korekt księgowych służących harmonizacji elementów uznanych za prefinansowanie (np. korekta za pomocą rezerw).

1.31. Patrz: odpowiedzi 1.26–1.27.

Proces ustalania bilansów otwarcia powinien dobiec końca na czas. Pierwsza partia danych została wczytana do nowego systemu w ciągu pierwszego tygodnia stycznia. Poszczególne DG zatwierdzają i poprawiają te dane. Mają następnie formalnie zatwierdzić ostateczne bilansy otwarcia.

1.32. Różne rodzaje warunków kontraktowych stawiają wymóg zróżnicowania procedury rozliczania kwot płatności prefinansowanych. Pozytywnie płatności prefinansowanych w sprawozdaniach finansowych powinny odzwierciedlać rzeczywistość gospodarczą.

1.33. Wszystkie gwarancje są prezentowane w kwocie początkowej wartości nominalnej. Kwota ta może być zmniejszona dopiero po zatwierdzeniu przez intendenta zmniejszenia zapewnianej gwarancji. Zarówno wartość posiadanych gwarancji, jak aktualnie gwarantowana kwota netto winny być określone w notach do sprawozdań finansowych — zgodnie z danymi pochodzącymi z systemu księgowego.

1.34. Patrz: odpowiedź na punkt 1.31.

1.35. Zaobserwowane przez Trybunał rozbieżności zweryfikowano i skorygowano. Poszczególne DG samodzielnie dokonują pokontrolnych uzgodnień z wnioskami Trybunału, po czym zobowiązane są formalnie zatwierdzić ostateczne bilansy otwarcia.

Uwagi dotyczące Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans odnoszą się do błędów, które poprawiono w maju 2005 r., oraz przyjęcia ostrożnych szacunków wniosków w odniesieniu do otrzymanych wniosków o pokrycie kosztów. Modernizacja służb informatycznych z początkiem 2005 r. doprowadziła do przerwania prowadzonego przez DG ds. Polityki Regionalnej procesu uzgadniania wewnętrznego systemu z systemem rachunkowości memoriałowej (ABAC).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Podmioty prawne

1.36. Począwszy od 2005 r., niemożliwe jest przeprowadzenie jakiegokolwiek transakcji budżetowej, jeśli nie jest do niej przyporządkowane odniesienie do podmiotu prawnego, uprzednio zarejestrowanego i zatwierzonego w wykazie podmiotów prawnych (LEF). LEF stanowi, zasadniczo, obszar niskiego ryzyka, ponieważ jakiegokolwiek błąd występujący w tym kontekście pociąga za sobą zablokowanie wszelkich płatności. Zanim proces płatności może być kontynuowany, wpisy LEF muszą zostać poprawione i zatwierdzone.

1.37. Z pięciu skontrolowanych dyrekcji generalnych i departamentów, jedynie Biuro Współpracy EuropeAid miało poważne problemy związane z zatwierdzeniem podmiotów prawnych wynikające ze specyfiki tej procedury, ponieważ nie zawsze możliwe było uzyskanie koniecznej dokumentacji (wykonawcy z całego świata, podlegający różnym systemom prawnym, z czego wynikają różnice dotyczące procedur bankowych, rozliczania VAT, rejestru spółek itp.).

Sprawdzenie systemów lokalnych

1.38. Obowiązkiem księgowego jest weryfikacja i sprawdzenie, czy systemy lokalne są w stanie zapewnić systemowi centralnemu dane spełniające wymogi nowych zasad rachunkowości (28). Po sfinalizowaniu tej procedury niedozwolone jest już przyjmowanie przez system centralny danych dostarczonych przez niesprawdzone systemy lokalne.

1.39. Sprawdzanie to odbywa się dwufazowo. W pierwszej fazie kontrole oparte były wyłącznie o oświadczenia kierownictwa. Choć pierwotnie przewidywanym terminem był koniec grudnia 2004 r., 40 poszczególnych sprawozdań oraz ostateczne sprawozdanie podsumowujące przedstawiono dopiero w lutym 2005 r.

1.40. W wyniku dokonania przez księgowego przeglądu wszystkich 40 systemów, w wypadku pięciu z nich (29) zidentyfikowano pewne ryzyko, a trzy kolejne systemy (30) uznano za obciążone poważnymi problemami. Niemniej jednak, w związku z niemożnością wprowadzenia modyfikacji w krótkim terminie, systemy te były nadal stosowane w ciągu 2005 r.

(28) Zgodnie z art. 61 ust. 1 lit. e) rozporządzenia finansowego do obowiązków księgowego należy „określenie i sprawdzenie systemów rachunkowości i w miarę potrzeb sprawdzenie systemów przewidzianych przez intendenta [urzędnika zatwierdzającego] do dostarczenia i potwierdzenia informacji księgowych”. Odpowiadający powyższemu artykułowi art. 57 zasad wykonania rozporządzenia finansowego stanowi, iż „w przypadku gdy systemy zarządzania finansami utworzone przez intendenta [urzędnika zatwierdzającego] dostarczają dane dotyczące rachunków instytucji lub są wykorzystywane do uzasadnienia danych zawartych w tych rachunkach, księgowy musi wydać zgodę na wprowadzenie lub modyfikację takich systemów”.

(29) Dyrekcje Generalne ds. Informatyki, ds. Edukacji i Kultury, ds. Pomocy Humanitarnej, Biuro Współpracy EuropeAid oraz Biuro Doboru Kadr Wspólnot Europejskich.

(30) Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, Biuro Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych oraz Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

1.37. *Podjęto określone działania na rzecz rozwiązania poszczególnych problemów, z jakimi zetknęła się ta dyrekcja generalna. W związku z tym wspomniane problemy nie powinny się odtąd powtarzać.*

1.39. *Ostateczne sprawozdanie przyjęte z końcem lutego 2005 r., po tym jak DG ds. Budżetu włączyła w nie uwagi otrzymane od wszystkich DG. Wersja ostateczna zawiera ogólną ocenę procedury zatwierdzenia w roku 2004, wraz z indywidualnymi ocenami każdej z czterdziestu dyrekcji generalnych.*

1.40. *W punktach, gdzie zlokalizowano szczególne zagrożenia dla pięciu spośród systemów, sprawozdania stwierdzały, że rozpoznane czynniki ryzyka nie podważają możliwości dostarczenia danych dla sprawozdań finansowych dotyczących danej instytucji lub koniecznych do potwierdzenia danych w tych sprawozdaniach.*

W ramach dalszych prac prowadzonych w roku 2005, w przypadku trzynastu DG i urzędów konieczne będzie pogłębione postępowanie wyjaśniające. Wśród nich znajdują się dyrekcje generalne wspomniane przez Trybunał, jak również pięć z największych dyrekcji generalnych (1). Postępowania zostały wszczęte i potrwać do końca roku. Wstępne sprawozdania ze zatwierdzenia lokalnych systemów dla wspomnianych trzynastu dyrekcji generalnych ujrzą światło dzienne do końca 2005 r.

(1) Dyrekcje Generalne: ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, ds. Polityki Regionalnej, ds. Badań Naukowych oraz ds. Komunikacji Społecznej.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.41. Obecna procedura sprawdzania nie obejmuje mechanizmu informowania księgowego o modyfikacjach systemów lokalnych, które zgodnie z art. 61 rozporządzenia finansowego pociągnęłyby za sobą konieczność nowego zatwierdzenia.

1.42. W drugiej fazie sprawdzania (której początek zaplanowany jest jeszcze na 2005 r.) przeprowadzone zostaną dogłębne kontrole, zapewniające dostateczną jakość danych i pozwalające na potwierdzenie wyników pierwszej fazy. Wymogi art. 61 rozporządzenia finansowego spełnione będą dopiero wówczas gdy księgowy, w oparciu o wyniki tych kontroli, postanowi o ostatecznym zatwierdzeniu systemów lokalnych.

Ocena poczynionych postępów

1.43. Modernizacja systemu księgowego musiała być zaplanowana i wykonana w ramach czasowych narzuconych w rozporządzeniu finansowym. Doświadczenia administracji publicznych podejmujących podobne reformy⁽³¹⁾ wskazują, iż projekt tej skali wiąże się z różnymi problemami, które zakłócają wdrożenie zmian i powodują opóźnienia. W tym kontekście należy uznać, iż Komisja osiągnęła znaczący postęp we wprowadzaniu księgowości memoriałowej.

1.44. Niemniej jednak, jak już wspomniano w uwagach Trybunału zamieszczonych we wcześniejszych sprawozdaniach rocznych⁽³²⁾, ustalony harmonogram niezbędnych modyfikacji i sprawdzania jest bardzo ambitny. Dlatego też bilans otwarcia na rok 2005, który według wstępnych przewidywań miał zostać sporządzony do końca 2004 r., do połowy 2005 r. wciąż jeszcze nie został opublikowany.

1.45. W zakresie tym wymagane są dalsze postępy, ponieważ dane liczbowe konieczne do sporządzenia bilansu otwarcia na rok 2005 nie zostały jeszcze zatwierdzone przez urzędników zatwierdzających Komisji. Ponadto nie wszystkie aspekty zostały w pełni ujęte obecnymi zasadami, a interpretacja instrukcji przez poszczególne departamenty nie jest spójna. Księgowy powinien podjąć niezbędne działania w celu zapewnienia spójności i konsekwencji, tak aby prezentowane informacje finansowe pozwalały na uzyskanie prawdziwego i rzetelnego obrazu. Jeśli Komisja nie podejmie na czas odpowiednich kroków, niedociągnięcia wykazane przez Trybunał mogą wpłynąć na wiarygodność sprawozdania finansowego za rok 2005.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.41. *Przed końcem 2005 r. DG ds. Budżetu opracuje procedurę zgłaszania zmian w systemach lokalnych w oparciu o doświadczenia zgromadzone w trakcie ich zatwierdzania.*

1.42. *W ciągu roku 2005 przewidziane jest w rzeczy samej zatwierdzenie kolejnych systemów lokalnych. Na wstępie do 40 dyrekcji generalnych i służb skierowano indywidualne kwestionariusze nt. wdrożenia. Na wszystkie udzielono odpowiedzi w terminie, tj. przed końcem czerwca br. Raport z postępów został zebrany już dla tych dwudziestu siedmiu dyrekcji generalnych, co do których nie zaobserwowano żadnych znaczących trudności. Ten raport trafił w pierwszej kolejności do księgowego Komisji, by w zgodzie z procedurą dotrzeć następnie do Trybunału Obrachunkowego.*

1.44. *Projekt modernizacji spełnił ustalony dlań termin dostarczenia sprawnego nowego systemu — Komisja przeniosła ewidencję środków budżetu UE z systemu księgowości kasowej na memoriałową z dniem 1 stycznia 2005 r. Komisja wyraża przekonanie, że bilansy otwarcia zostaną ustalone o czasie.*

1.45. *System rachunkowości memoriałowej będzie nadal rozwijany i doskonalony w ciągu lat 2005–2006. Projekt modernizacji w ogólnym zarysie spełnia cele, jakie stały przed nim w ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2005 r. Wszystkie służby mocno się zaangażowały w przygotowanie koniecznych informacji dla wprowadzenia rachunkowości memoriałowej oraz dla dokonania koniecznych zmian w swoich lokalnych systemach celem umożliwienia prawidłowej księgowości wszystkich transakcji w nowym systemie.*

Komisja, jak to czyniła w całym projekcie modernizacji, dokłada wszelkich starań w celu zapewnienia powodzenia całego przedsięwzięcia.

⁽³¹⁾ Na przykład w centrali Organizacji Narodów Zjednoczonych lub we Francji, Hiszpanii, Szwecji i Zjednoczonym Królestwie.

⁽³²⁾ Patrz: pkt 1.8 sprawozdania rocznego Trybunału za rok obrachunkowy 2002 oraz pkt 1.25 sprawozdania rocznego Trybunału za rok obrachunkowy 2003.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Podejście kontrolne Trybunału w zakresie poświadczenia wiarygodności

1.46. Biorąc pod uwagę wymogi art. 248 ust. 1 Traktatu, zmieniające się środowisko kontrolne (które jest niezwykle złożone i przeszło głębokie zmiany w związku z reformą finansową Komisji), a także oczekiwania „użytkowników” DAS (tj. organu udzielającego absolutorium z wykonania budżetu), Trybunał postanowił, iż jego opinia kontrolna stanowić będzie wynik konsolidacji szczegółowych ocen dotyczących środków własnych oraz każdego z sześciu rozdziałów operacyjnych perspektywy finansowej 2000–2006 ⁽³³⁾. Owe szczegółowe oceny, których celem jest umożliwienie organowi udzielającemu absolutorium z wykonania budżetu monitorowania jakości zarządzania funduszami w każdym z głównych obszarów działań Wspólnoty ⁽³⁴⁾, oparte są na dowodach pochodzących z czterech źródeł:

- a) z badania funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli wdrożonych w instytucjach Wspólnoty oraz Państwach Członkowskich i państwach trzecich;
- b) z badania prób transakcji przeprowadzonych w każdej z najważniejszych dziedzin poprzez kontrolę etapów ich realizacji, aż do poziomu beneficjenta końcowego;
- c) z analizy rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych oraz procedur wykorzystanych przy ich sporządzaniu;
- d) tam gdzie istnieje taka możliwość, z badania wyników prac innych kontrolerów, niezaangażowanych we wspólnotowe procedury administracyjne.

1.47. Celem kontroli systemów nadzoru i kontroli jest dokonanie oceny, w jakim stopniu są one w stanie zarządzać ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Badanie transakcji zmierza do uzyskania bezpośrednich dowodów odnośnie do legalności i prawidłowości oraz wskazówek co do źródła, częstotliwości, charakteru i wpływu wykrywanych błędów. Wyniki badania transakcji stanowią uzupełnienie i jedną z podstaw wniosków dotyczących systemów.

1.47. Komisja z uznaniem przyjmuje ocenę Trybunału w kwestii zakresu, w jakim systemy nadzoru i kontroli panują nad ryzykiem nieprawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, i nie omieszcza poprawić ich wszędzie, gdzie Trybunał dostrzeża słabości. Podobnie, gdy tylko sprawdziany transakcji dokonane przez Trybunał wskazują na niewystarczającą sprawność systemów kontroli i nadzoru, Komisja dołoży wszelkich wysiłków na rzecz uzupełnienia braków oraz dla naprawy ewentualnych szkód dla budżetu wspólnotowego.

⁽³³⁾ Rolnictwo, działania strukturalne, polityki wewnętrzne, działania zewnętrzne, administracja i strategia przedakcesyjna.

⁽³⁴⁾ W odniesieniu do wydatków rozporządzenie finansowe rozróżnia następujące przypadki (art. 53): Komisja wykonuje budżet według modelu scentralizowanego (wydatki administracyjne i polityki wewnętrzne); zarządzanie transakcjami jest współdzielone z władzami krajowymi w Państwach Członkowskich (Sekcja Gwarancji EFOGR oraz fundusze strukturalne); Komisja decentralizuje realizację pewnych aspektów działań na rzecz państw-beneficjentów, po przeprowadzeniu kontroli *ex ante* (strategia przedakcesyjna); Komisja może też zarządzać pewnymi działaniami wspólnie z organizacjami międzynarodowymi (patrz: pkt 1.57 sprawozdania rocznego Trybunału za rok obrachunkowy 2003).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Informacje z obu źródeł wykorzystywane są do opracowania zaleceń dotyczących działań naprawczych. Zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli Trybunał bierze również pod uwagę „oświadczenia kierownictwa” zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności oraz oświadczeniach dyrektorów generalnych, a także w ich podsumowaniu, przyjmowanym przez Komisję. Wreszcie, dokonuje się też analizy pracy innych kontrolerów⁽³⁵⁾, w celu oceny potencjalnej istotności jej wyników dla ocen szczegółowych.

Wyniki kontroli do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2004

Potrzeba osiągnięcia skuteczności systemów nadzoru i kontroli

1.48. Wnioski poszczególnych ocen szczegółowych odnoszących się do różnych źródeł DAS są zasadniczo zbieżne. W obszarach, w których zgodnie z wynikami kontroli Trybunału wdrożone systemy nadzoru i kontroli pozwalają na odpowiednie zarządzanie ryzykiem, z prowadzonych przez Trybunał badań bezpośrednich wynikają zazwyczaj jedynie mało istotne ustalenia w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, a dokonana przez Trybunał ocena oświadczeń dyrektorów generalnych oraz delegowanych urzędników zatwierdzających⁽³⁶⁾ potwierdza, że nie było potrzeby przedstawiania jakichkolwiek zastrzeżeń bądź też konieczne były tylko drobne zastrzeżenia (patrz: pkt 3.52–3.55, 8.31–8.32 oraz 8.36–8.37, 9.13 oraz 9.26–9.28).

1.49. W obszarach gdzie zgodnie z oceną Trybunału systemy nadzoru i kontroli działają, ale ich skuteczność w zarządzaniu powiązaniem ryzykiem wymaga poprawy, z prowadzonych przez Trybunał badań bezpośrednich wynikają zazwyczaj znaczące ustalenia w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (patrz: pkt 4.55–4.62, 5.47–5.50, 6.46 oraz 7.39–7.40). Ponadto dokonana przez Trybunał ocena oświadczeń dyrektorów generalnych wykazała, że w oświadczeniach tych przedstawiono znaczące zastrzeżenia bądź też że zastrzeżenia takie, zdaniem Trybunału, powinny być zostać przedstawione. Wskazuje to na fakt, iż samo kierownictwo musi kontynuować starania w celu zapewnienia odpowiedniej kontroli ryzyka w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (patrz: **tabela 1.2**).

1.49. *Jak to już zaznaczono w odpowiedziach dotyczących wskazanych przez Trybunał ustępów, Komisja stoi na stanowisku, że dyrekcje generalne posiadają dostateczną pewność co do właściwego funkcjonowania systemów kontroli i nadzoru dla zapanowania nad ryzykiem błędów i nieprawidłowości w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń. W razie wystąpienia poważnych zagrożeń budżet WE chroniony jest poprzez odzyskiwanie środków od beneficjentów, a w przypadku funduszy zarządzanych wspólnie — od Państw Członkowskich. Komisja nie ustaje w wysiłkach na rzecz usprawnienia tych systemów, w ostatnim czasie poprzez analizę rozdzwiązków pomiędzy systemami obecnie stosowanymi a tymi zaproponowanymi przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w opinii 2/2004 oraz w projektach regulacji dotyczących perspektywy finansowej na lata 2007–2013.*

⁽³⁵⁾ Termin „inni kontrolerzy” oznacza jakikolwiek podmiot publiczny lub prywatny wezwany do wydania oceny kontrolnej w odniesieniu do działań finansowanych w całości lub w części z budżetu Wspólnoty, którego obowiązki nie mają jednak swego źródła w przepisach wspólnotowych.

⁽³⁶⁾ W przypadku niektórych instytucji (Trybunał Sprawiedliwości oraz Komitet Regionów) Trybunał nie mógł uwzględnić rocznych sprawozdań z działalności, ponieważ do czasu zakończenia kontroli nie zostały one jeszcze przedstawione (patrz: pkt 9.13).

Dziedzina	Główne zastrzeżenia dyrektorów generalnych	2003		2004		Inicjatywy niedociągnięcia ujawnione przez kontrolę Trybunału	2003		2004		Istotność dla wniosków pokontrolnych Trybunału (*)	Rozwój sytuacji (*)	
		2003	2004	2003	2004		2003	2004	2003	2004			
Polityki wewnętrzne, w tym badania naukowe	— Wstępne badania w ramach scentralizowanego zarządzania pośredniego (art. 35 zasad wykonania RF)	x	x			— Ryzyko związane z systematycznym przekraczaniem okresów płatności w obszarze badań naukowych							
	— Kontrole na miejscu	x	x			— Wstępne badania w ramach scentralizowanego zarządzania pośredniego (art. 35 zasad wykonania RF) (patrz: pkt 6.39)					B	B	
	— Częstotliwość występowania błędów (kwalifikowalność) w zestawieniach poniesionych wydatków w umowach badawczych	x	x			— Częstotliwość występowania błędów w obszarze publicznej opieki zdrowotnej (patrz: pkt 6.39)					B	B	
	— Niedociągnięcia w systemie zarządzania Europejskim Funduszem na rzecz Uchodźców w Zjednoczonego Królestwa i w Luksemburgu	x	x										+
Działania zewnętrzne	— Partnerstwo z organizacjami pozarządowymi	x	x			— Do osiągnięcia pełnej operacyjności, systemy nadzoru i kontroli w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń na poziomie organizacji wdrażających wymagają dalszej poprawy (patrz: pkt 7.40)					C	C	
	— Nieprzebranie procedur udzielania zamówień publicznych przez organizację humanitarną	x	x										+
Strategia przedakcesyjna	— ISPA: systemy zarządzania i kontroli	x	x			— Ryzyko, że niektóre państwa kandydujące nie będą mogły wypełnić swoich obowiązków w zakresie współfinansowania							+
	— PHARE: Ryzyko niedociągnięcia związane z systemami zdecentralizowanymi, pominięcia w kontroli systemów i transakcji	x	x										+
Wydatki administracyjne	— Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwach UE.	x	x										+
						/							+

Legenda:

(1) Wpływ głównych zastrzeżeń na opinię dyrektora generalnego:

A: uzasadnione zapewnienie, że systemy kontroli wewnętrznej gwarantują legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń, bez jakiegokolwiek zastrzeżenia lub jedynie z nieistotnymi zastrzeżeniami.

B: uzasadnione zapewnienie, że systemy kontroli wewnętrznej gwarantują legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń, z zastrzeżeniami (błędy < 2 % lub niedociągnięcia systemowe, których skutek finansowy < 10 % budżetu).

C: brak zapewnienia (błędy > 2 % lub niedociągnięcia systemowe, których skutek finansowy > 10 % budżetu).

(2) Treść opinii:

A: jasna i jednoznaczna.

B: zawiera niedokładności.

C: zawiera istotne lub niedostatecznie uzasadnione niedokładności (przykładowo: pominięcie problemów wspólnego zarządzania, kwestia uwzględnienia ubiegłego roku obrachunkowego, brak ujęcia ilościowego, nieużyteczność informacji).

(3) Istotność dla wniosków Trybunału:

A: dostateczne źródło dowodowe dla wniosków Trybunału.

B: dostateczne źródło dowodowe dla wniosków Trybunału po poprawkach.

C: niedostateczne źródło dowodowe dla wniosków Trybunału (np. wskutek nieodpowiednich lub niedostatecznych informacji).

(4) Rozwój sytuacji:

+ poprawa

= bez zmian

- pogorszenie

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.50. Trybunał odnotował w swoich sprawozdaniach rocznych, szczególnie od czasu przedstawienia w kwietniu 2000 r. Białej Księgi dotyczącej reformy Komisji⁽³⁷⁾, postępy poczynione w zakresie projektowania, wdrażania i funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli, w szczególności na poziomie Komisji (patrz: pkt 1.71–1.83). Ewolucji tej towarzyszyła zmiana w kulturze administracyjnej w zakresie wykonania budżetu UE. Początkowo główny nacisk kładziono na samo wykonanie budżetu, obecnie na znaczeniu zyskały aspekty związane z kontrolą. Większą uwagę zwraca się teraz również na kwestie zarządzania (patrz: pkt 1.55–1.70). Kontrola Trybunału wykazuje niemniej, iż, choć w różnym stopniu, konieczne są jednak dalsze wysiłki służące zapewnieniu skutecznego funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli, w szczególności na poziomie Państw Członkowskich (patrz: pkt 3.54–3.55, 4.55–4.62, 5.47–5.50, 6.42–6.45, 7.39–7.40, 8.37 oraz 9.26–9.28).

Komisja uznała, że nie ma konieczności przedstawiania dalszych zastrzeżeń, jak to powiedziano w kolumnie zawierającej pozostałe niedociągnięcia ujawnione przez kontrolę Trybunału w tabeli 1.2. W każdym z przypadków mamy do czynienia z problemami, których dana służba była już świadoma i wobec których podejmowane były odpowiednie działania w celu uchronienia budżetu WE, lub też takimi, które nie przedstawiają znaczącego ryzyka finansowego (patrz: odpowiedzi dotyczące punktów 4.58, 5.45, 6.39 i 7.40).

W odniesieniu do ocen Trybunału zawartych w kolumnie znaczenie w świetle wniosków Trybunału w tabeli 1.2, w następstwie działań mających na celu poprawę treści poświadczeń oraz zachowania należytego poszanowania norm obowiązujących dla takich poświadczeń, Komisja stwierdza, iż roczne sprawozdania z działalności oraz roczne oświadczenia stały się skutecznym narzędziem zarządzania, a także wiarygodnym wskaźnikiem osiąganych wyników zamierzonej strategii zmierzającej do stawienia czoła zaobserwowanym zagrożeniom — możliwym do wykorzystania jako podstawa dla wydanego przez Trybunał zapewnienia. Niemniej jednak Komisja nie zamierza ustawać we wzbogacaniu zawartych w nich informacji w celu umożliwienia ich skutecznego wykorzystania przez Trybunał na poparcie jego poświadczenia wiarygodności.

Komisja przyjęłaby z uznaniem wskazanie konkretnych oczekiwań w odniesieniu do dalszych danych, jakie Trybunał uzna za stosowne dla ułatwienia oceny wiarygodności oświadczeń dla trzech obszarów budżetu, a mianowicie rolnictwa, funduszy strukturalnych oraz działań zewnętrznych w roku 2004.

1.50. Komisja pragnie odnotować pozytywną ocenę, jaką Trybunał wystawia poczynionym od początku reformy postępom w dziedzinie systemów kontroli oraz w kulturze zarządzania.

Komisja przyznaje zarazem, iż poprawa jest wciąż możliwa w dziedzinie kontroli wewnętrznej. Prowadzi się dalsze prace w tym kierunku, jak to wykazują odpowiedzi Komisji na uwagi Trybunału w odpowiednich rozdziałach sprawozdania, w szczególności co do działań mających zapewnić, że kluczowe mechanizmy kontroli ze strony Państw Członkowskich zostały właściwie wdrożone.

Co więcej, w chwili obecnej Komisja wykazała znaczne zaangażowanie, dokonując znacznego natężenia prac nad wdrożeniem zintegrowanego systemu kontroli wewnętrznej równoległe z zachowaniem zasad sformułowanych przez Trybunał w opinii 2/2004 na temat modelu „pojedynczej kontroli”.

⁽³⁷⁾ W styczniu 2000 r. Parlament Europejski wezwał Komisję do uproszczenia jej administracji, w odpowiedzi na co Komisja przedstawiła dnia 5 kwietnia 2000 r. Białą Księgę zatytułowaną „Reforma Komisji” (COM(2000) 200).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Potrzeba opracowania wskaźników do celów oceny poczynionych postępów

1.51. W celu oceny, czy wzmocnione systemy nadzoru i kontroli zapewniają odpowiednie zarządzanie ryzykiem, konieczny jest ścisły monitoring. Jest to szczególnie ważne, gdy uwzględnia się wszystkie istotne zmiany, jakie zaszły w środowisku kontrolnym (w szczególności rozszerzenie, reformy polityk, zmiany w strukturze administracyjnej).

1.52. Do zadań kierownictwa należy opracowanie niezbędnych wskaźników⁽³⁸⁾. Dlatego też Komisja powinna zapewnić, aby systemy nadzoru i kontroli konsekwentnie i we właściwym czasie dostarczały dokładnych i odpowiednich informacji co do wdrożenia i skuteczności funkcjonowania kluczowych mechanizmów kontrolnych oraz częstotliwości, charakteru i wpływu błędów na poziomie transakcji leżących u podstaw rozliczeń, których nie uniknięto, nie wykryto ani nie naprawiono. Trybunał mógłby wówczas dokonać oceny i zgłosić uwagi w zakresie dokładności informacji przedstawionych przez Komisję i Państwa Członkowskie oraz ocenić poczynione na tym polu postępy⁽³⁹⁾.

1.53. Kontrole Trybunału wykazują, że opracowanie i wykorzystanie wskaźników przez Komisję pozostaje niewystarczające⁽⁴⁰⁾ do prowadzenia ciągłego monitoringu jakości systemów kontroli wewnętrznej oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (patrz: pkt 1.61)⁽⁴¹⁾.

1.52. Opracowywanie statycznych wskaźników niekoniecznie byłoby dostosowane do zmieniającego się środowiska zarządczo-kontrolnego Komisji. W celu wdrożenia harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (COM(2005) 252/4 z 15 czerwca 2005 r.) sporządzono sprawozdanie z oceny różnic, jakie dzielą ramy kontroli wewnętrznej w ramach służb Komisji i zasady kontroli wyrażone przez Trybunał w opinii 2/2004 zawierającej propozycję wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej. Stwierdzono w nim, że szacowanie ogólnej proporcji błędów dla każdej z dziedzin polityki nie zawsze jest zasadne, zważywszy na stosunkowo niejednorodny i wieloletni charakter składających się na nie programów. Bardziej wskazanym wydaje się definiowanie przez każdą DG z osobna własnej strategii kontroli (w szczególności: po fakcie), docelowych wskaźników oraz pożądaných zmian. Komisja przyznaje, że proces ten, rozpoczęty już w 2003 r., mógłby osiągnąć bardziej sformalizowane formy w poszczególnych służbach.

Skuteczność wewnętrznych kontroli zależy z kolei w znacznym stopniu od jakościowych ocen dokonywanych z użyciem narzędzi, które nie zawsze dają się sprowadzić do listy prostych wskaźników.

1.53. Komisja dysponuje już wskaźnikami monitoringu podobnymi do tych stosowanych przez Trybunał (patrz: przypis 44): monitorowanie stopnia wdrożenia wymogów minimalnych w odniesieniu do standardów kontroli wewnętrznej w sprawozdaniach zawierających ogólny opis wewnętrznej kontroli, monitorowanie działań związanych z reformą oraz zastrzeżeń dyrektorów generalnych zawartych w sprawozdaniach o postępach reform oraz w sprawozdaniu podsumowującym z rocznych sprawozdań z działalności, a także monitorowanie uwag towarzyszących poświadczeniom wiarygodności — zwłaszcza w odniesieniu do absolutorium. Przyznaje przy tym, iż możliwe byłoby dalsze rozwijanie takich wskaźników, czego zresztą nie omieszcza zaproponować w ramach swego podejścia w sprawie zarządzania ryzykiem.

W swym sprawozdaniu podsumowującym Komisja zobowiązała się również do zbadania istniejących wskaźników, w szczególności w ramach prowadzonej w „rodzinach” weryfikacji wzajemnej (peer-review), a to celem oszacowania środków pozwalających dalsze zwiększenie skuteczności tych wskaźników jako narzędzi zarządzania.

⁽³⁸⁾ Patrz: INTOSAI — Standardy kontroli, rozdział 1, pkt 1.0.6, lit. d): „Opracowanie odpowiednich systemów informacyjnych (...) i sprawozdawczych (...) ułatwi proces przypisywania odpowiedzialności. Kierownictwo jest odpowiedzialne za poprawność i dostateczność formy i treści sprawozdań finansowych i innych informacji”. Trybunał uważa, że wskaźniki wpisują się w ramy odpowiednich systemów informacji.

⁽³⁹⁾ Procedura ta, zaproponowana przez Parlament Europejski w rezolucji w sprawie absolutorium za 2003 r. (patrz: pkt 65 i 66) pozwoliłaby na udzielenie odpowiedzi na wnioski organu udzielającego absolutorium z wykonania budżetu.

⁽⁴⁰⁾ Sprawozdanie roczne Trybunału za rok obrachunkowy 2002, pkt 1.68–1.74 oraz za rok obrachunkowy 2003, pkt 1.85–1.87.

⁽⁴¹⁾ Trybunał opracował własne elementy monitoringu w zakresie realizacji działań przewidzianych w Białej Księdze dotyczącej reformy lub w planach działań zawartych w sprawozdaniach podsumowujących, wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej, działań podejmowanych w związku z zastrzeżeniami i uwagami dotyczącymi DAS, działań podejmowanych w związku z zastrzeżeniami dyrektorów generalnych, oceny wdrożenia kluczowych mechanizmów kontrolnych itp.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

System kontroli wewnętrznej Komisji

Zakres kontroli

1.54. Trybunał ocenił system kontroli wewnętrznej Komisji w różnych obszarach zarządzania (patrz: art. 53 rozporządzenia finansowego) pod kątem gwarancji, jakie system ten stwarza w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Z jednej strony, Trybunał zbadał, w jakim zakresie oświadczenia kierownictwa zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności, oświadczeniach dyrektorów generalnych i podsumowaniu Komisji znajdują potwierdzenie w ustaleniach kontroli przeprowadzonej przez Trybunał i mogą być uwzględnione, tam gdzie to konieczne, na potrzeby DAS. Z drugiej strony, Trybunał zbadał postępy w zakresie realizacji głównych elementów kontroli wewnętrznej Komisji (standardów kontroli wewnętrznej oraz planów działań załączonych do rocznych sprawozdań z działalności za rok 2003 oraz ich podsumowania) oraz ocenił skuteczność wprowadzonych procedur oraz opracowanych narzędzi.

Oświadczenia kierownictwa Komisji

Sprawozdanie podsumowujące za rok 2004

1.55. W swoim podsumowaniu rocznych sprawozdań z działalności za rok 2004 ⁽⁴²⁾ Komisja kontynuowała starania na rzecz poprawy przejrzystości w zakresie ciążącego na niej obowiązku przedstawienia sprawozdania z wykonania zadań zarządczych i określiła odpowiednie działania dotyczące kwestii horyzontalnych ⁽⁴³⁾.

1.56. Ocena systemu kontroli wewnętrznej Komisji przedstawiona w podsumowaniu jest zasadniczo zbieżna z analizą Trybunału. W pewnych przypadkach, ustalenia Trybunału wskazują jednak, iż osiągnięcie „ogólnie zadowolającej” sytuacji, o jakiej mowa w podsumowaniu za rok 2004, wymaga jednak podjęcia dalszych działań (modernizacja systemu księgowego, patrz: pkt 1.21–1.45; wskaźniki do oceny poczynionych postępów, patrz: pkt 1.51–1.53; roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych, patrz: pkt 1.59–1.70; plany działań, patrz: pkt 1.72–1.74).

1.56. *W sprawozdaniu podsumowującym za rok 2004 Komisja odnotowuje fakt, iż wszyscy delegowani intendenści byli w stanie uzyskać uzasadnione zapewnienie.*

W ciągle trwającym procesie usprawniania Komisja wyznaczyła sobie szereg celów dotyczących przekrojowych, istotnych kwestii w sferze jakości pracy administracji. W szczególności za pośrednictwem ram zintegrowanej kontroli, przez certyfikację wiarygodności, spójności i rzetelności rachunków, poprzez umocnienie procedury przedstawiania rocznych sprawozdań z działalności, a także wspólną metodologię zarządzania ryzykiem Komisja podjęła się dalszego ulepszenia funkcjonowania swoich służb, jakie umożliwiała reforma.

⁽⁴²⁾ Komunikat Komisji, Podsumowanie za rok 2004 (COM(2005) 256 z 15.6.2005).

⁽⁴³⁾ Nowy plan działań horyzontalnych obejmuje 12 działań związanych z następującymi dziedzinami: kwestie zarządzania, zarządzanie kosztami działań, zarządzanie finansami i sprawozdawczość finansowa, kadry.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.57. Choć w rezolucji dotyczącej absolutorium za rok 2003 Parlament zwrócił się do Komisji o przekształcenie podsumowania w skonsolidowane poświadczenia wiarygodności dotyczące całości zarządzania finansami i kontroli, Komisja wyjaśniła, że sprawozdanie podsumowujące jest aktem stanowiącym, poprzez analizę rocznych sprawozdań z działalności, realizację odpowiedzialności politycznej. Opierając się na podejściu, wedle którego zadania zarządcze są zdecentralizowane, Komisja nie udziela dalszego zapewnienia, uznając, że zapewnienie takie jest udzielone w oświadczeniach dyrektorów generalnych. Trybunał zaleca, aby Komisja, jako instytucja, przyjęła na siebie „odpowiedzialność za wykonanie budżetu, zgodnie z postanowieniami Traktatu (art. 274), poprzez uznanie za własne oświadczeń kierownictwa złożonych przez intendenta delegowanego [delegowanego urzędnika zatwierdzającego]” (patrz: sprawozdanie roczne Trybunału za rok obrachunkowy 2003, pkt 1.58–1.60).

1.58. Sprawozdanie podsumowujące ustala strukturę wyjściową, w ramach której celem Komisji jest, między innymi, uzyskanie od Trybunału, w perspektywie średniookresowej, poświadczenia wiarygodności z drobnymi jedynie zastrzeżeniami. Trybunał odnotowuje, iż strategia Komisji zakłada zmianę jakościową, ponieważ dalsza poprawa oczekiwana jest nie wskutek rozpoczęcia nowej reformy, lecz wskutek pełnego wykorzystania potencjału istniejących systemów, z naciskiem na następujące obszary:

- a) promowanie jasnego przypisania zakresów odpowiedzialności poprzez zapewnienia udzielane przez dyrektorów generalnych i sprawozdania sporządzane w oparciu o zasadę memoriału i podpisywane przez księgowego;
- b) wzmacnianie skutecznego zarządzania poprzez skuteczne systemy nadzoru i kontroli i codzienne, rzetelne zarządzanie obejmujące wymiar zarządzania ryzykiem;
- c) wzmacnianie odpowiedzialności oraz zdolności kontrolnej poprzez zintegrowane ramy kontroli wewnętrznej (patrz: pkt 1.84–1.86).

Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych za rok obrachunkowy 2004

Udoskonalone wytyczne

1.59. W oparciu o doświadczenia zgromadzone w ubiegłych latach, centralne departamenty Komisji (Sekretariat Generalny, Dyrekcja Generalna ds. Budżetu oraz Dyrekcja Generalna ds. Personelu i Administracji) opracowały ogólne wytyczne dla rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń, które, z jednej strony, zostały wykorzystane w roku obrachunkowym 2004 w formie okólnika⁽⁴⁴⁾, a z drugiej, mogłyby służyć jako punkt odniesienia w przyszłych latach obrachunkowych.

⁽⁴⁴⁾ Nota do Dyrektorów Generalnych i Szefów Służb — Okólnik w sprawie sprawozdań z działalności za rok 2004 (SEC(2004) 1562 z 3 grudnia 2004 r.).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.57. Wzorem poprzednich doświadczeń, przyjmując sprawozdanie z rocznych sprawozdań z działalności za rok 2004, Komisja opracowała bilans administrowania swoich służb, podnosząc wielkie przekrojowe kwestie wpływające z przedkładanych jej rocznych sprawozdań z działalności.

Wymóg skonsolidowanego poświadczenia wiarygodności na poziomie kolegiatnym byłby sprzeczny z zapoczątkowaną już w 2000 r. reformą zarządzania finansami, której celem jest zwiększenie odpowiedzialności delegowanych intendentów. Swoim sprawozdaniem podsumowującym Komisja wypełnia zatem swoje zobowiązanie polityczne, analizując roczne sprawozdania z działalności i wypowiadając się na temat wielkich, przekrojowych zagadnień, nie wyłączając działań dotyczących koniecznego rozwiązania problemów zauważalnych na poziomie Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.60. Trybunał odnotował poprawę jakości wytycznych w porównaniu do roku 2003, szczególnie w następujących aspektach, związanych z kwestią legalności i prawidłowości:

- a) uwzględnienie monitorowania działań podejmowanych w kontekście zarządzania ryzykiem i oceny kontroli wewnętrznej;
- b) wyjaśnienia, dla polityk realizowanych w ramach wspólnego zarządzania, dotyczące powiązań pomiędzy systemami, za które odpowiedzialna jest Komisja, a tymi, za które odpowiedzialne są Państwa Członkowskie;
- c) określenie, dla wszystkich modeli zarządzania, poza modelem zcentralizowanym, czy za niedociągnięcia stanowiące przedmiot zastrzeżenia odpowiada Komisja czy też (również) strona trzecia;
- d) określenie łącznego wpływu zawartych na oświadczenia.

1.61. Pomimo odnotowanych postępów, nadal wiele pozostaje do poprawy, w szczególności w zakresie przedstawienia wskaźników bezpośrednio powiązanych z kwestią legalności i prawidłowości (patrz: pkt 1.51–1.53).

1.62. Odnośnie do istotności niedociągnięć systemowych i ich wpływu na uzyskanie przez dyrektorów generalnych uzasadnionego zapewnienia, okólnik z 2004 r. odwołuje się do podstawowych zasad przyjętych już w styczniu 2003 r. ⁽⁴⁵⁾ Trudnościami z zastosowaniem zaproponowanych kryteriów zajęto się w ramach oceny partnerskiej, która objęła głównie analizy potencjalnych zastrzeżeń dyrektorów generalnych i dotyczyła w największym stopniu:

- a) zakresu zastrzeżeń, ich istotności i spójności ⁽⁴⁶⁾;

⁽⁴⁵⁾ Komunikat Komisji: „Przegląd za rok 2002 dotyczący wdrożenia zarządzania kosztami działań w Komisji, w tym wyjaśnienia procedury sporządzania rocznych sprawozdań z działalności” (COM(2003) 28 z dnia 21 stycznia 2003 r.).

⁽⁴⁶⁾ Aby umożliwić ocenę faktycznego zakresu zastrzeżeń, dyrektorzy generalni powinni sprecyzować kryteria, jakie przyjęli dla wyznaczenia progu istotności. Poza istotnością wynikającą z charakteru lub kontekstu, wytyczne wyznaczają próg relatywny, na poziomie 2 % budżetu na daną działalność (COM(2003) 28 z 21.1.2003). Jak już wskazywano w sprawozdaniu rocznym za rok obrachunkowy 2003 (pkt 1.64–1.65), Trybunał uważa, że taka definicja istotności nie jest sama w sobie odpowiednia do zidentyfikowania niedociągnięć systemowych. Dyrektorzy generalni mogą pominąć to kryterium, jeżeli uznają to za konieczne w danym kontekście lub też niedociągnięcie jest samo w sobie poważne. W takich przypadkach roczne sprawozdanie z działalności musi zawierać uzasadnienie wyboru nowego lub kryterium istotności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.60. Komisja uważa, iż zalecenia okólnika odnoszące się do części trzeciej sprawozdań rocznych (zarządzanie i systemy kontroli wewnętrznej) również przynoszą wymierną poprawę, przenosząc główny nacisk analizy prowadzonej przez służby na nieuniknione zagrożenia związane z ich środowiskiem zarządzania i skutecznością kontroli wewnętrznych, nie zaś wyłącznie na ocenę zgodności z minimalnymi wymaganiami standardów kontroli wewnętrznej. Wyrażenie zastrzeżeń co do poświadczeń wiarygodności poszczególnych dyrektorów generalnych stanowi zatem logiczną konsekwencję analizy mocnych i słabych stron systemu kontroli wewnętrznej, z zapewnieniem spójności sprawozdania rocznego z poświadczeniem oraz zastrzeżeniami, jak się tego domagał Trybunał w swoim rocznym sprawozdaniu za rok 2003.

1.61. Jakkolwiek ani wdrożenie systemów kontroli, ani określenie, w jakim stopniu zapewniają one zgodność z prawem i prawidłowość wszystkich operacji księgowych, nie jest jedynym celem rocznych sprawozdań z działalności, Komisja gotowa jest do dalszego umocnienia prowadzonych kontroli nadzoru oraz zarządzania ryzykiem w ramach rocznych sprawozdań z działalności.

Patrz: odpowiedzi na punkty 1.52 oraz 1.53.

1.62–1.63. W efekcie wzajemnej weryfikacji możliwych do poczynienia zastrzeżeń, Komisja rozpoczęła proces analizy możliwości wprowadzenia pewnego stopnia modulacji przy określaniu progów faktycznych dla poszczególnych dziedzin zarządzania. Jak już wspomniano w sprawozdaniu z oceny różnic dzielących ramy kontroli wewnętrznej w ramach służb Komisji i zasady kontroli wyrażone przez Trybunał Obrachunkowy w opinii 2/2004, oczywistym jest, iż obserwowana proporcja błędów ulega fluktuacji — tak w czasie, jak w zależności od charakteru programów. To zadanie stanowi cel jednego z działań przewidzianych w sprawozdaniu podsumowującym (działanie osme).

Mając na uwadze roczne sprawozdania z działalności za rok 2005, Komisja zamierza rozważyć możliwości opracowania wspólnej metodologii ustalania faktycznych progów słabości (patrz: sprawozdanie podsumowujące 2004), w tym również systemowych, celem zwiększenia spójności oceny ich wpływu na odpowiednią wiarygodność dla „rodzin” współzarządzania, badań naukowych oraz polityki wewnętrznej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) wpływu zastrzeżeń na uzasadnione zapewnienie;
- c) przeniesień zastrzeżeń oraz przewidywanych działaniami.

1.63. Trybunał odnotowuje pewien postęp, w szczególności w odniesieniu do jasności zastrzeżeń i ich powiązania z istotnymi niedociągnięciami. Niemniej jednak nie opracowano jak dotąd wspólnych progów istotności dla poszczególnych dziedzin budżetowych, uwzględniających charakter danych działań oraz poziom tolerowanego ryzyka dla danej dziedziny⁽⁴⁷⁾. Co więcej, aby zapewnić spójną i konsekwentną interpretację przez dyrektorów generalnych, wytyczne opracowane w celu identyfikacji znaczących niedociągnięć systemowych oraz ich potencjalnego skutku finansowego wymagają dalszego wyjaśnienia.

Oświadczenia dyrektorów generalnych

1.64. W oświadczeniach dołączonych do rocznych sprawozdań z działalności dyrektorzy generalni stwierdzają, że kontrola wewnętrzna realizowana w podlegających im departamentach pozwala na uzyskanie uzasadnionego zapewnienia, że transakcje leżące u podstaw rozliczeń są legalne i prawidłowe. W przypadku istotnych niedociągnięć lub nieprawidłowości w zakresie kontroli wewnętrznej, zgłaszają oni zastrzeżenia. Wytyczne odnośnie do sporządzania rocznych sprawozdań z działalności i statut delegowanych urzędników zatwierdzających stanowią, że zastrzeżenia nie mogą całkowicie podważać treści oświadczenia i że istnieje możliwość, iż w wyjątkowych przypadkach⁽⁴⁸⁾ dyrektor generalny nie będzie w stanie złożyć stosownego zapewnienia. W celu usunięcia niedociągnięć należy opracować plan działań, obejmujący harmonogram wykonania.

1.65. Przeprowadzone przez Trybunał badanie oświadczeń dyrektorów generalnych potwierdza niespójne stosowanie kryteriów istotności oraz trudności związane z wykorzystywaniem tych kryteriów przy formułowaniu zastrzeżeń przez departamenty Komisji, w szczególności w odniesieniu do niedociągnięć systemowych (patrz: pkt 1.63). Przykładowo niektóre dyrekcje generalne nie przedstawiły dostatecznych wyjaśnień co do wybranych kryteriów ani też/lub nie przedstawiły w zadowalający sposób skutku finansowego w ujęciu kwotowym⁽⁴⁹⁾.

1.65. Komisja odnotowuje, iż sam Trybunał przyznaje w punkcie 1.63 ogólnie dokonywany postęp w dziedzinie zgłaszania zastrzeżeń do poświadczeń wiarygodności dyrektorów generalnych, a więc kwestii problematycznej i stosunkowo nowej w praktyce Komisji.

Jak już nadmieniono w sprawozdaniu podsumowującym za rok 2004, cel szósty, nadal trwają prace nad opracowaniem wspólnej metodologii ustalania faktycznych progów słabości, w tym również systemowej, wywierających wpływ na poświadczenie wiarygodności dyrektorów generalnych poszczególnych „rodzin” służb i dyrekcji.

Swoiście niejednolite oszacowanie stanu faktycznego pozostaje jednak nie do uniknięcia, zważywszy na specyfikę i szczególnie kontekst każdej z dziedzin działalności oraz na wpływ decentralizacji odpowiedzialności oraz sprawozdawczości w ramach reformy Komisji.

Poświadczenia te mają w intencji stanowić element towarzyszący rocznym sprawozdaniom z działalności, do których są załączone. Sprawozdania te zawierają wyjaśnienia uzupełniające.

⁽⁴⁷⁾ Opinia Trybunału Obrachunkowego nr 2/2004 w sprawie modelu „jednolitej kontroli” (oraz projektu wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej).

⁽⁴⁸⁾ Z sytuacją taką możemy mieć do czynienia, gdy problemy poruszone w zastrzeżeniu mają istotny wpływ na budżet dyrekcji generalnej.

⁽⁴⁹⁾ Np. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej, ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa, ds. Stosunków Zewnętrznych, Eurostat oraz Biuro Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.66. Wszyscy dyrektorzy generalni stwierdzili, że uzyskali uzasadnione zapewnienie, że przydzielone im środki zostały spożytkowane na wyznaczone cele oraz że kontrola wewnętrzna, jaką wprowadzili, zapewniła legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. 18 z 40 oświadczeń zawiera zastrzeżenia.

1.67. Najważniejsze zastrzeżenia przedstawia **tabela 1.2**. Spośród 32 zastrzeżeń przedstawionych w 2004 r. większość (26) dotyczy niedociągnięć ujawnionych już w 2003 r. Potwierdza to tezę, iż usunięcie większości zidentyfikowanych niedociągnięć możliwe jest jedynie w perspektywie średniookresowej (patrz: pkt 1.67 sprawozdania rocznego Trybunału za rok obrachunkowy 2003). Obniżenie liczby zastrzeżeń z 49 w 2003 r. do 32 ⁽⁵⁰⁾ w 2004 r. wynika przede wszystkim z faktu, że dyrektorzy generalni poprawili prezentację oświadczeń poprzez położenie nacisku na niedociągnięcia, które stanowią poważne ryzyko dla legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

1.68. Wskutek poprawy sytuacji (patrz: pkt 1.60 i 1.63) łączny wpływ zastrzeżeń na udzielone w oświadczeniach zapewnienie był, zasadniczo, określony lepiej niż w roku obrachunkowym 2003. Niemniej jednak zakres zastrzeżeń zgłoszonych przez niektóre dyrekcje generalne nie zawsze jest spójny lub dostatecznie uzasadniony w kontekście składanego zapewnienia (patrz: **tabela 1.2** i pkt 4.27–4.32, 4.62 oraz 5.42).

1.69. Czynności przeprowadzone przez Trybunał wykazały, że systemy nadzoru i kontroli w szeregu dziedzin perspektywy finansowych nie osiągnęły jeszcze zadowalającego poziomu i niezbędne są dalsze starania na rzecz ich wzmocnienia. Dlatego też niektóre niedociągnięcia, które stały się przedmiotem szczególnej uwagi Trybunału w trakcie kontroli, powinny być zostać uwzględnione w oświadczeniach dyrektorów generalnych (patrz: **tabela 1.2** i pkt 4.58, 5.46, 6.39 i 7.37).

1.70. Wskutek wzmocnienia wytycznych oraz przeprowadzenia oceny partnerskiej odnotowano poprawę w zakresie rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych. Trybunał uważa jednak, że z uwagi na trudności w spójnym stosowaniu niektórych zasad metodologicznych, dokumenty te nadal mogą stanowić dla niego jedynie ograniczone źródło zapewnienia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.66. Określenie wpływu zastrzeżeń na wiarygodność ulega stopniowej poprawie wraz z ciągłą konsolidacją praktyk. Dyrektorzy generalni i szefowie służb dokonali w większości otwartego przeglądu wpływu, jaki wywierają zgłaszane zastrzeżenia na odpowiedni poziom wiarygodności w dziedzinie wykorzystania zasobów oraz praworządności i prawidłowości operacji. Wszyscy bez wyjątku doszli do wniosku, że mogą poświadczyć wiarygodność.

1.67. Dzięki wysiłkom na rzecz poprawy treści poświadczeń oraz dzięki monitorowaniu spełniania wymogów, na jakich zostały oparte, Komisja dokłada starań, by sprawozdania z działalności oraz roczne oświadczenia stały się skutecznym narzędziem zarządzania, a także wiarygodnym wskaźnikiem osiąganych wyników, i aby służyły zamierzonej strategii zmierzającej do stawienia czoła zaobserwowanym zagrożeniom — możliwym do wykorzystania jako podstawa dla poświadczenia wydawanego przez Trybunał.

Co się tyczy wpływu i zasięgu zastrzeżeń (patrz: tabela 1.2 i punkt 1.49), Komisja odnotowuje sprostowania Trybunału i nie zamierza ustawać we wzbogacaniu zawartych w nich informacji w celu umożliwienia ich skutecznego wykorzystania przez Trybunał na poparcie jego poświadczenia wiarygodności.

1.68. Komisja odnotowuje również fakt, iż wszyscy delegowani intencji mogli poświadczyć wiarygodność na wymaganym poziomie.

1.69. Patrz: odpowiedzi na punkty 1.49, 4.58, 5.45, 6.39 oraz 7.37.

Poświadczenie dyrektorów generalnych wydane za dany rok nie opiera się wyłącznie na pracach związanych z kontrolą w ciągu tego roku, ale również na wiarygodności budowanej w trakcie kontroli prowadzonych w ciągu poprzednich lat w ramach strategii kontroli danej dyrekcji, jak też wiarygodności, jaka wypływa z działań kontrolnych prowadzonych przez Państwa Członkowskie.

1.70. Komisja jest zdania, że zarówno roczne sprawozdania z działalności, jak i poświadczenia stanowią obecnie i będą w jeszcze większym stopniu stanowiły źródło rzetelnego zapewnienia i skuteczne narzędzie zarządzania, pozwalające w szczególności na wykrycie występujących słabości i zaradzenie im w sposób skuteczny. Stwierdza jednocześnie, iż w roku 2004 sprawozdania te wraz z załączonymi poświadczeniami uległy znacznej poprawie. Patrz: odpowiedź na punkt 1.49.

Jak nadmieniono w sprawozdaniu podsumowującym, Komisja zamierza nadal umacniać spójność w stosowaniu ustalanych przez nią ogólnych zaleceń przez poszczególne służby. Zarówno ustalenia harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram wewnętrznej kontroli (COM(2005) 252/4 z 15 czerwca 2005 r.), jak też towarzyszące im zobowiązanie podjęte przez wszystkich zainteresowanych uczestników operacji finansowych winny stanowić dla Trybunału Obrachunkowego wzmocnione oparcie dla wydania właściwej oceny.

⁽⁵⁰⁾ Na różnicę między liczbą zastrzeżeń w 2003 r. i w 2004 r. (– 17) składa się 6 nowych zastrzeżeń oraz usunięcie 23 zastrzeżeń z roku obrachunkowego 2003.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Postępy poczynione we wzmacnianiu systemu kontroli wewnętrznej*Przegląd stanu kontroli wewnętrznej*

1.71. Analogicznie do roku ubiegłego Dyrekcja Generalna ds. Budżetu przedstawiła sprawozdanie stanowiące przegląd stanu kontroli wewnętrznej w dyrekcjach generalnych i departamentach Komisji w 2004 r.⁽⁵¹⁾. Sprawozdanie to odnotowuje znaczący postęp, jaki dokonał się w zakresie wdrażania kontroli wewnętrznej od czasu publikacji Białej Księgi w marcu 2000 r. Stwierdza się w nim jednak również, że przejście od podejścia polegającego na zapewnianiu zgodności do podejścia polegającego na zapewnianiu skuteczności wymaga dalszych wysiłków. Zidentyfikowane obszary to: nasilenie monitoringu skuteczności kontroli wewnętrznej w dyrekcjach generalnych, poprawa procedur nadzorczych w zakresie zarządzania finansami, wzmocnienie zarządzania ryzykiem, przegląd i uproszczenie umów i dotacji o niskiej wartości oraz stworzenie zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej. Trybunał uważa, iż powyższa analiza systemu kontroli wewnętrznej Komisji zapewnia zrównoważoną prezentację dokonanych postępów oraz obszarów wymagających poprawy.

*Plany działań***Realizacja — sytuacja ogólna**

1.72. Trybunał zbadał postępy dokonane w zakresie realizacji działań przewidywanych w skonsolidowanym planie działań załączonym do sprawozdania podsumowującego za rok 2003, związanych bezpośrednio z kwestią legalności i prawidłowości⁽⁵²⁾, a także realizacji działań horyzontalnych wskazanych w tabeli 1.3 sprawozdania rocznego Trybunału za rok obrachunkowy 2003, które nie zostały ujęte w podsumowaniu⁽⁵³⁾.

⁽⁵¹⁾ Działanie 13 podsumowania za rok 2001.

⁽⁵²⁾ Działania: 5.4.5 „Przegląd standardów kontroli wewnętrznej”, 3.3.2 „Komunikacja”, 5.4.1 „Mechanizmy kontroli wewnętrznej w przedstawicielstwach”, 3.3.2 „Ocena ryzyka przez kierownictwo”, 5.4.6 „Działania następcze w departamentach”, 5.3.3A „Wspólne zarządzanie”, 5.3.3B „Kontrola w ramach wspólnego zarządzania”, 5.3.4 „Współfinansowanie”, 5.3.2A „Windykacja”, 5.3.7 „Ramy księgowości”, 3.3.2–3.3.3 „Koordynacja służb kontrolnych Komisji z Komitetem ds. Postępów Kontroli: analiza kontroli” oraz 3.3.3 „Metodologia kontroli” z podsumowania za rok 2002. Działania 2 „Ocena procesu decentralizacji” oraz 7 „Interoperacyjność” z podsumowania za rok 2001. Działania 11 i 74 „Opracowanie bazy danych podmiotów prawnych oraz bazy danych umów” z Białej Księgi.

⁽⁵³⁾ Działanie 4.4 „Metodologia rocznych sprawozdań z działalności” z podsumowania za 2002 r., działania 87 „Przegląd postępów poczynionych przez departamenty Komisji w procesie zmian”, 93 „Lepsza koordynacja działań pomiędzy OLAF-em a innymi departamentami” oraz 94 „Zabezpieczenie legislacji oraz zarządzania umowami przed nadużyciami finansowymi” z Białej Księgi.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.73. Monitorowanie realizacji planów działań horyzontalnych (a także planów działań szczegółowych oraz zaleceń pokontrolnych) zostało w zadowalającym stopniu włączone do środowiska pracy Komisji, w szczególności poprzez wprowadzenie zarządzania kosztami działań w dyrekcjach generalnych (roczne plany zarządcze oraz roczne sprawozdania z działalności).

1.74. **Tabela 1.3** przedstawia stan realizacji 19 działań zbadanych przez Trybunał. Na koniec roku obrachunkowego, w przypadku sześciu działań, które są zasadniczo zakończone, konieczne są dalsze wysiłki służące osiągnięciu przewidywanych celów lub wprowadzeniu pewnych udoskonaleń⁽⁵⁴⁾. Na koniec 2004 r. pięć działań nadal było w trakcie realizacji⁽⁵⁵⁾.

1.74. Komisja jest zdania, iż większość wspomnianych przez Trybunał działań została dotychczas zakończona. Monitorowanie dotąd nieukończonych działań zostało ujęte wśród innych celów, jakie określa sprawozdanie podsumowujące za rok 2004. Są to cele wieloletnie, dotyczące przekrojowych a istotnych kwestii w sferze jakości zarządzania.

Wzmocnienie funkcji kontroli wewnętrznej

1.75. Działanie 87 Białej Księgi stawiało wymóg, aby Służba Kontroli Wewnętrznej dokonała przeglądu udoskonaleń systemu kontroli wewnętrznej Komisji oraz przeprowadziła pełen cykl kontroli systemów zarządzania i kontroli we wszystkich dyrekcjach generalnych. Działanie to zostało w dużej mierze zrealizowane w ciągu dwuletniego okresu. Wyniki kontroli, przedstawione w różnych sprawozdaniach⁽⁵⁶⁾ (mocne strony i osiągnięcia, jak i obszary wymagające poprawy), są zrównoważone i zasadniczo potwierdzają ustalenia Trybunału.

1.76. W celu zacieśnienia współpracy pomiędzy Służbą Kontroli Wewnętrznej a jednostkami kontroli wewnętrznej ustanowionymi w lutym 2004 r. we wszystkich dyrekcjach generalnych⁽⁵⁷⁾ Komisja zobowiązała jednostki kontroli wewnętrznej do systematycznego przekazywania swoich końcowych sprawozdań Służbie Kontroli Wewnętrznej. Z drugiej strony, Służba Kontroli Wewnętrznej została zobowiązana do przedstawiania dwa razy do roku sprawozdania dotyczącego kluczowych ustaleń tych sprawozdań. Ponadto podejmowane są starania służące koordynacji programów prac oraz harmonizacji metodologii kontroli i sprawozdawczości. Pierwsze wspólne kontrole odbyły się w 2004 r. Trybunał uważa, iż kroki te powinny pomóc we wzmocnieniu funkcji kontroli wewnętrznej w Komisji.

⁽⁵⁴⁾ Mechanizmy kontroli wewnętrznej w przedstawicielstwach (działanie 5.4.1 podsumowania za rok 2002); wspólne zarządzanie i kontrola w ramach wspólnego zarządzania (działania 5.3.3A oraz 5.3.3B podsumowania za rok 2002); współfinansowanie (działanie 5.3.4 podsumowania za rok 2002); interoperacyjność (działanie 7 podsumowania za rok 2001), metodologia rocznych sprawozdań z działalności (działanie 4.4 podsumowania za rok 2002).

⁽⁵⁵⁾ Ocena procesu decentralizacji (działanie 2 podsumowania za rok 2001), ocena ryzyka przez kierownictwo (działanie 3.3.2 podsumowania za rok 2002), pewne aspekty związane z wiarygodnością rozliczeń (windykacja, ramy księgowości, opracowanie bazy danych podmiotów prawnych oraz bazy danych umów (działania 5.3.2A oraz 5.3.7 podsumowania za rok 2002, działania 11 oraz 74 Białej Księgi).

⁽⁵⁶⁾ Roczne sprawozdanie z kontroli wewnętrznej za rok 2003, na podstawie art. 86 ust. 3 rozporządzenia finansowego, sprawozdanie „Realizacja działania 87” oraz sprawozdanie dotyczące dyrekcji generalnych działających w obszarze stosunków zewnętrznych.

⁽⁵⁷⁾ Komunikat Komisji „Realizacja reformy: sprawozdanie z postępów i przedstawienie działań do realizacji w 2004 r.” (COM(2004) 93 z 10.2.2004).

Tabela 1.3 — Przeprowadzona przez Trybunał analiza głównych niezamkniętych działań horyzontalnych na dzień 31 grudnia 2004 r.

Obszar	Działanie	Rodzaj działania	Źródło planu działań	Rozpoznanie/działania, które należy podjąć
DZIAŁANIA ZEWNĘTRZNE	„Mechanizmy kontroli wewnętrznej w przedstawicielstwach”	Mechanizmy kontroli wewnętrznej	Podsumowanie za rok 2002 (5.4.1)	Działanie ukończone/wdrażanie w toku — możliwe udoskonalenia W najbliższych latach konieczne dalsze wysiłki w celu wzmocnienia zgodności i skuteczności systemów kontroli wewnętrznej w przedstawicielstwach (patrz: pkt 7.41 lit. c).
	„Ocena procesu decentralizacji”	Horyzontalne zagadnienia polityczne	Podsumowanie za rok 2001 (2)	Działanie w trakcie realizacji W najbliższych latach wymagane działania następcze (patrz: pkt 7.48–7.51).
WSPÓLNE ZARZĄDZANIE (DZIAŁANIA STRUKTURALNE)	„Wspólne zarządzanie”	Zarządzanie finansami	Podsumowanie za rok 2002 (5.3.3A)	Działanie ukończone/wdrażanie w toku — możliwe udoskonalenia W 2005 r. wymagane działania następcze służące lepszemu określeniu zakresów odpowiedzialności Państw Członkowskich i Komisji w różnych obszarach zarządzania (patrz: pkt 5.7).
	„Kontrola w ramach wspólnego zarządzania”	Kontrola	Podsumowanie za rok 2002 (5.3.3B)	Działanie ukończone/wdrażanie w toku — możliwe udoskonalenia Wzmocnienie metodologii i rozwój koncepcji jednolitej kontroli przewidziany na rok 2005 i 2006 (patrz: pkt 5.54).
POLITYKI WEWNĘTRZNE (BADANIA NAUKOWE)	„Współfinansowanie”	Zarządzanie finansami	Podsumowanie za rok 2002 (5.3.4)	Działanie ukończone/wdrażanie w toku — możliwe udoskonalenia Wprowadzenie do rozporządzenia finansowego koncepcji zryczałtowania pewnych kategorii wydatków (patrz: pkt 6.47).
ASPEKTY HORYZONTALNE KONTROLI WEWNĘTRZNEJ	„Metodologia rocznych sprawozdań z działalności”	Metodologia rocznych sprawozdań z działalności	Podsumowanie za rok 2002 (4.4)	Działanie ukończone/wdrażanie w toku — możliwe udoskonalenia Dodatkowe wysiłki niezbędne są w następujących kwestiach: istotność (patrz: pkt 1.63), wpływ zastrzeżeń na zapewnienie (patrz: pkt 1.68) oraz wskaźniki (patrz: pkt 1.61).
	„Ocena ryzyka przez kierownictwo”	Zarządzanie kosztami działań/planowanie strategiczne i programowanie	Podsumowanie za rok 2002 (3.3.2)	Działanie w trakcie realizacji W najbliższych latach wymagane są dalsze wysiłki (patrz: pkt 1.78–1.79).
HORYZONTALNE ASPEKTY SYSTEMÓW KSIĘGOWYCH I INFORMACYJNYCH	„Interoperacyjność”	Wdrażanie reformy	Podsumowanie za rok 2001 (7)	Działanie ukończone/wdrażanie w toku — możliwe udoskonalenia W najbliższych latach konieczne dalsze wysiłki (ze strony nowo utworzonej Dyrekcji Generalnej ds. Informatyki).
	„Windykacja”	Zarządzanie finansami	Podsumowanie za rok 2002 (5.3.2A)	Działanie w trakcie realizacji Przedstawienie szczegółowych wskaźników efektywności w zakresie windykacji nie jest jeszcze obowiązkowe (patrz: pkt 1.61).
	„Ramy księgowości”	Zarządzanie finansami	Podsumowanie za rok 2002 (5.3.7)	Działanie w trakcie realizacji Konieczne dalsze wysiłki (patrz: pkt 1.21–1.45).
	„Opracowanie bazy danych podmiotów prawnych oraz bazy danych umów”	Rozdział II „Kultura oparta na świadczeniu usług” oraz rozdział V „Audyt, zarządzanie finansami i kontrola”	Biała Księga (11 i 74)	Działanie w trakcie realizacji Konieczne dalsze wysiłki (patrz: pkt 1.21–1.45).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.77. Dodatkowo Trybunał zachęca Komisję do rozważenia możliwości uzyskania synergii pomiędzy Służbą Kontroli Wewnętrznej a jednostkami kontroli wewnętrznej poprzez wprowadzenie logicznej struktury powiązań⁽⁵⁸⁾ w ramach funkcji kontroli wewnętrznej w Komisji, tak aby Służba Kontroli Wewnętrznej mogła uwzględnić pracę wykonaną przez jednostki kontroli wewnętrznej.

Ocena ryzyka

1.78. Zgodnie z działaniem 3.3.2 z podsumowania za rok 2002 „Ocena ryzyka przez kierownictwo” zarządzanie ryzykiem staje się instrumentem operacyjnym i strategicznym, wykorzystywanym do podejmowania decyzji o przydziale zasobów finansowych i ludzkich w departamentach Komisji. W tym kontekście w 2004 r. Centralna Służba Finansowa Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu zainicjowała w siedmiu dyrekcjach generalnych projekt pilotażowy służący przetestowaniu wstępnej wersji ram zarządzania ryzykiem oraz związanego z nimi podręcznika, przygotowując równolegle proces planowania działalności oraz wyznaczając ich główne cele na 2005 r.

1.79. Pomimo ogólnie dobrych wyników, opracowanie elementów metodologii i narzędzi metodologicznych na potrzeby analizy ryzyka i zarządzania ryzykiem, które mogłyby stanowić solidne ramy strukturalne możliwe do skutecznego zastosowania we wszystkich departamentach Komisji, wymaga podjęcia dalszych wysiłków. Międzydepartamentalny komitet sterujący

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.77. Komisja podziela troskę Trybunału co do pełnego wykorzystania potencjalnego efektu synergii pomiędzy poszczególnymi organami kontroli wewnętrznej w ramach Komisji.

Komisja podjęła już działania w tym kierunku: bardziej przejrzysta struktura informacji i sprawozdawczości oraz wspólne ramy sprawozdawczości ustalone wiosną 2005 r., w szczególności odnoszące się do oceny spostrzeżeń oraz zaleceń kontrolnych, stanowią poważne kroki na drodze do zwielokrotnienia skuteczności funkcjonowania kontroli wewnętrznej w skali Komisji. Plany działań Służby Audytu Wewnętrznego (IAS) oraz pomocniczych sił kontroli wewnętrznej (IAC) są obecnie koordynowane celem uniknięcia nakładania się kontroli, a koordynacja ta zostanie umocniona w kolejnym okresie planowania. IAS wraz z IAC przeprowadzały już kontrole wspólne.

IAS rozpoczął proces oceny jakości służb IAC, poczynwszy od samooceny dokonanej w 2005 r., będącej przygotowaniem do oceny przez IAS w 2006 r. Celem tych działań jest nie tylko zapewnienie dostępności wewnętrznych usług audytorskich wysokiej jakości dla każdej z dyrekcji generalnych, ale również utworzenie obiektywnej podstawy, pozwalającej biegłym na wykorzystanie pracy rewidentów księgowych innych służb.

1.79. Komisja potwierdza konieczność dalszych wysiłków w tym względzie. Zgadza się również z odzwierciedleniem, jakie plan działań Komisji znajduje w uwagach Trybunału.

⁽⁵⁸⁾ Opinia Trybunału Obrachunkowego nr 2/2004 w sprawie modelu „jednolitej kontroli” (oraz projektu wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej), pkt V.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

monitoruje opracowywanie wspólnych ram, które powinny zostać przyjęte przez Komisję w drugiej połowie 2005 r. i wykorzystane do przygotowania cyklu planowania strategicznego i programowania na rok 2006. Na tej podstawie odpowiednie roczne plany zarządcze powinny umożliwić dyrekcjom generalnym ograniczenie ryzyka uznawanego za niedopuszczalne, ale niemożliwego do uniknięcia lub przeniesienia.

Standardy kontroli wewnętrznej

1.80. Trybunał przeanalizował stosowanie standardów kontroli wewnętrznej⁽⁵⁹⁾ przez 14 dyrekcji generalnych Komisji⁽⁶⁰⁾. Celem analizy było nie tylko określenie stopnia wdrożenia, ale również skuteczności działania standardów w odniesieniu do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (patrz: pkt 1.58 oraz 1.71).

1.81. Wytyczne przedstawione przez Centralną Służbę Finansową co do definicji standardów kontroli wewnętrznej (wymagania podstawowe) na rok obrachunkowy 2004 nie wprowadziły znaczących zmian w stosunku do roku 2003⁽⁶¹⁾.

1.82. W swoich samoocenach, dołączonych do „Przeglądu stanu kontroli wewnętrznej w dyrekcjach generalnych i departamentach Komisji w 2004 r.” (patrz: pkt 1.71), dyrekcje generalne na rok 2004 deklarują wypełnienie 93 % wymogów podstawowych określonych przez Centralną Służbę Finansową. Zasadniczo, przeprowadzona przez Trybunał analiza potwierdza tę tezę. Biorąc pod uwagę fakt, iż wymogi podstawowe pozostały w znaczącej większości niezmienione, Trybunał odnotowuje drobny wzrost procentu spełnianych wymogów w stosunku do 2003 r. (91 %). Wyniki analizy Trybunału w zakresie wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej przedstawione są w **tabeli 1.4**.

⁽⁵⁹⁾ Standardy nr 11 „Analiza i zarządzanie ryzykiem”, 12 „Właściwa informacja zarządcza”, 14 „Zgłaszanie nieprawidłowości”, 17 „Nadzór”, 18 „Rejestrowanie wyjątków”, 20 „Rejestrowanie i korekta niedociągnięć kontroli wewnętrznej”, 21 „Sprawozdania z kontroli” i 22 „Funkcja kontroli wewnętrznej”.

⁽⁶⁰⁾ Dyrekcje Generalne ds. Gospodarczych i Finansowych, ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej, ds. Polityki Regionalnej, ds. Badań Naukowych, ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów, ds. Rozszerzenia, ds. Budżetu, ds. Personelu i Administracji, ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów, ds. Pomocy Humanitarnej, Biuro Współpracy EuropeAid oraz Eurostat.

⁽⁶¹⁾ Liczba wymogów podstawowych zmniejszyła się z 74 do 71. Cztery z wymogów utrzymanych w mocy w 2004 r. zostały wzmocnione w stosunku do roku 2003.

Tabela 1.4 — Analiza Trybunału w zakresie wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej (związanych bezpośrednio z kwestią legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń) w głównych dyrekcjach generalnych (stan na 31 grudnia 2004 r.)

Dyrekcja generalna lub departament	Realizacja środków na pokrycie płatności w 2004 r. (w mln euro)	Standard 11 „Analiza i zarządzanie ryzykiem”		Standard 12 „Własności informacyjna zarządzająca”		Standard 14 „Zgłaszanie nieprawidłowości”		Standard 17 „Nadzór”		Standard 18 „Rejestrowanie wyjątków”		Standard 20 „Rejestrowanie i korekta niedociągnięć kontroli wewnętrznej”		Standard 21 „Sprawozdania z kontroli”		Standard 22 „Funkcja kontroli wewnętrznej”	
		2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Dyrekcja generalna lub departament																	
ds. Personelu i Administracji	178	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich	47 345	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A
EuropeAid	3 683	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
ds. Budżetu	1 420	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
ds. Gospodarczych i Finansowych	301	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
ds. Pomocy Humanitarnej	497	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
ds. Rozszerzenia	1 948	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans	9 208	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Eurostat	30	B	B	B	A	A	A	B	B	B	B	B	B	A	A	A	B
ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej	784	A	B	A	B	A	A	B	B	A	A	A	B	A	A	B	B
ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów	1 148	B	A	B	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A
ds. Polityki Regionalnej	21 816	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
ds. Badań Naukowych	2 448	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów	365	B	A	B	A	A	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	B

Ocena:

A: Wdrożenie podstawowych wymogów

B: Częściowe wdrożenie podstawowych wymogów

UWAGI TRYBUNAŁU

1.83. Nowatorskim elementem wprowadzonym w wytycznych w zakresie rocznego przeglądu systemu kontroli wewnętrznej na rok obrachunkowy 2004 r. jest ocena przez dyrekcje generalne skuteczności stosowania standardów kontroli wewnętrznej. Przeprowadzona przez Trybunał analiza rocznych sprawozdań z działalności wykazała jednak, że ocena ta ma bardzo ogólny charakter i nie umożliwia systematycznej identyfikacji obszarów wymagających poprawy (patrz: pkt 1.58). Wiele dyrekcji generalnych⁽⁶²⁾ dokonało niewystarczającej oceny skuteczności swoich systemów kontroli wewnętrznej. Wśród departamentów, które przedstawiły dostateczną samoocenę, większość⁽⁶³⁾ zadeklarowała, iż dodatkowych wysiłków wymaga zapewnienie skutecznego funkcjonowania standardów kontroli wewnętrznej nr 11 „Analiza i zarządzanie ryzykiem” oraz/lub 17 „Nadzór”.

W stronę wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej

1.84. W swojej opinii nr 2/2004 Trybunał zaproponował wprowadzenie wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej, które miałyby stanowić integrację i wzmocnienie istniejących elementów, przy jednoczesnym wprowadzeniu nowych aspektów, tak aby doprowadzić do zwiększenia wydajności i skuteczności mechanizmów kontrolnych (wspólne zasady, które obowiązywałyby na wszystkich poziomach administracji w instytucjach i w Państwach Członkowskich, mechanizmy kontroli wewnętrznej powinny pozwalać na uzyskanie uzasadnionego (nie absolutnego) zapewnienia co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, koszty kontroli powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do wynikających z nich korzyści, zarówno w wymiarze finansowym jak i politycznym, systemy powinny opierać się o strukturę logicznych powiązań, w ramach której kontrole prowadzone są i rejestrowane, a sprawozdania kontrolne sporządzane, według wspólnych standardów, zapewniających wiarygodność kontroli dla wszystkich zainteresowanych).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.83. Standardy w dziedzinie kontroli wewnętrznej zostały stopniowo wprowadzone przez poszczególne dyrekcje generalne od czasu zapoczątkowania reformy. Główny nacisk przeniesiono w 2004 r. w kierunku skutecznego wdrożenia. Poważne prace zostały już w tej dziedzinie dokonane, w szczególności w odniesieniu do dwóch kluczowych standardów, jakimi są nadzór i zarządzanie ryzykiem.

Jednak jest to proces ciągły i Komisja przyznaje, iż możliwe są dalsze postępy w tej dziedzinie — co stanowi jedną z ważkich innowacji wprowadzonych okólnikiem dotyczącym rocznych sprawozdań z działalności. Zostało to wyraźnie wskazane w odpowiedzi na punkt 1.60.

⁽⁶²⁾ Np. Dyrekcje Generalne ds. Konkurencji, ds. Rozwoju, ds. Informatyki, ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, ds. Prasy i Komunikacji, ds. Polityki Regionalnej, ds. Stosunków Zewnętrznych, ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów, ds. Podatków i Unii Celnej, Biuro Doboru Kadr Wspólnot Europejskich, Eurostat, Grupa Doradców Politycznych, Wspólne Centrum Badawcze, Biuro Infrastruktury i Logistyki w Brukseli, Biuro Infrastruktury i Logistyki w Luksemburgu, Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, Biuro Administrowania i Rozliczania Należności Indywidualnych oraz Służba Prawna.

⁽⁶³⁾ Np. Dyrekcje Generalne ds. Budżetu, ds. Edukacji i Kultury, ds. Gospodarczych i Finansowych, ds. Rozszerzenia, ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej, ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów, ds. Tłumaczeń Pisemnych, ds. Energii i Transportu, ds. Tłumaczeń Ustnych, ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa, ds. Badań Naukowych, Biuro Współpracy EuropeAid, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.85. Celem strategicznym Komisji jest doprowadzenie do tego, aby Trybunał uzyskał uzasadnione zapewnienie co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń⁽⁶⁴⁾. Ponadto Komisja przyjęła „harmonogram działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej”⁽⁶⁵⁾, z zamiarem zainicjowania procesu prowadzącego do osiągnięcia do końca 2005 r. konsensu, który znalazłby swoje formalne odzwierciedlenie w formie międzyinstytucjonalnego porozumienia pomiędzy Parlamentem, Radą a Komisją co do tego, jak poprawić obecne ramy kontroli wewnętrznej, tak aby Trybunał mógł uzyskać uzasadnione zapewnienie, o które zabiega.

1.86. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę oraz podjęte przez Komisję zobowiązanie do ustanowienia skutecznych wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej, zgodnie z zaleceniami przedstawionymi w opinii Trybunału nr 2/2004. Skuteczne systemy nadzoru i kontroli odgrywają istotną rolę, w szczególności w sytuacji, gdzie dużą część budżetu Wspólnoty stanowią wydatki obciążone wysokim ryzykiem, wynikającym z samego ich charakteru, gdyż uzależnione są one od informacji udzielonych przez beneficjentów lub podlegają skrajnie skomplikowanym lub nieprecyzyjnym uregulowaniom.

1.86. Oczywiście, pozostają liczne warunki dotyczące uznawalności poszczególnych operacji i wydatków, jednak Komisja zapewnia wskazówki i dokonuje uproszczenia reguł w miarę możliwości.

⁽⁶⁴⁾ Komunikat Komisji, Strategiczne cele na lata 2005–2009, Europa 2010: Partnerstwo dla odnowy europejskiej, Dobrobyt, solidarność i bezpieczeństwo (COM(2005) 12 wersja ostateczna z 26.1.2005).

⁽⁶⁵⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na temat harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (COM(2005) 252/4 z 15.6.2005).

ROZDZIAŁ 2

Zarządzanie budżetem

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	2.1–2.3
Uwagi	2.4–2.29
Więcej informacji w sprawozdaniu Komisji, jednak brak odpowiedniej analizy	2.4–2.5
Większy budżet dla rozszerzonej Unii	2.6–2.8
Zwiększenie do 95 % wskaźnika wydatkowania w odniesieniu do płatności	2.9
Mniejsza nadwyżka	2.10–2.13
Obecne programy wydatkowania osiągnęły oczekiwany wskaźnik wydatkowania	2.14–2.16
Wzrost zobowiązań budżetowych pozostałych do spłaty w związku z rozszerzeniem	2.17–2.20
Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty nie stanowią wszystkich zobowiązań prawnych	2.21–2.23
Dotychczasowy niewielki poziom umorzeń w wyniku oddziaływania zasady rok n + 2	2.24–2.26
Niewłaściwe sporządzanie budżetu przez cały okres programów wydatkowania	2.27–2.29
Wnioski i zalecenia	2.30–2.35

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

2.1. Rozdział ten analizuje kwestie związane z wykonaniem budżetu ogólnego UE w roku 2004.

2.2. Budżet Unii Europejskiej jest zatwierdzany przez władzę budżetową (Parlament Europejski i Radę) na podstawie wniosków przedstawionych przez Komisję oraz jest ustalany w wieloletnich ramach perspektyw finansowych. W większości obszarów wydatków — rolnictwo, działania strukturalne, działania zewnętrzne i strategia przedakcesyjna — Komisja wykonuje budżet we współpracy z Państwami Członkowskimi i innymi państwami korzystającymi z pomocy UE.

2.3. W ramach budżetu istnieją oddzielne środki na zobowiązania i środki na płatności. Środki na zobowiązania są to kwoty udostępnione przez Unię na zaciągnięcie zobowiązań budżetowych w roku bieżącym w celu pokrycia zobowiązań prawnych (lub umów), które mają zostać wydatkowane w roku bieżącym lub w przyszłych latach ⁽¹⁾. Środki na płatności są to kwoty, które mogą być wydatkowane w roku bieżącym. Większość wydatków na działania strukturalne oraz na polityki wewnętrzne i zewnętrzne podlega realizacji w formie programów zarządzanych przez szereg lat (np. od 2000 do 2006 r. w przypadku obecnego okresu programowania funduszy strukturalnych). W tych przypadkach zobowiązania prawne nie są, z zasady, uwzględnione w formie zobowiązań budżetowych w roku, w którym zostały one uzgodnione, lecz w formie prawie równych transz rocznych obejmujących okres trwania programów ⁽²⁾.

UWAGI

Więcej informacji w sprawozdaniu Komisji, jednak brak odpowiedniej analizy

2.4. Szczegółowe informacje na temat wykonania budżetu w 2004 r. są zawarte w dokumencie Komisji zatytułowanym „Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami – rok obrotowy 2004” ⁽³⁾. W Sprawozdaniu rocznym za rok 2003 ⁽⁴⁾ Trybunał zalecił, aby dostarczano więcej szczegółowych informacji na temat ogólnego stanu realizacji programów wspólnotowych. Dostarczono dodatkowe dane na temat łącznego stanu realizacji programów wspólnotowych, zwiększające wartość informacyjną sprawozdania. Trybunał uważa, że można

2.4. Komisja udzieliła wyczerpujących informacji w postaci tekstu wprowadzającego, tabel i wykresów na temat ogólnego stanu realizacji wielu z najważniejszych wieloletnich programów (tj. funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, funduszy SAPARD i ISPA). Roczne budżety pokazują oczekiwania dotyczące wyników i porównują je z rzeczywistą realizacją. W przyszłości Komisja rozważy możliwość udzielenia dodatkowych informacji zalecanych przez Trybunał w sprawozdaniu na temat zarządzania budżetowego i finansowego. Jeżeli chodzi o wykonanie budżetu w zakresie funduszy strukturalnych, począwszy

⁽¹⁾ Przypadek środków zróżnicowanych.

⁽²⁾ Aby uzyskać więcej informacji o budżecie, patrz: pkt 2.21 i **załącznik I**.

⁽³⁾ Pomimo że art. 29 rozporządzenia finansowego przewiduje publikację dokumentu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, jest on ponownie w tym roku dostępny jedynie na stronie internetowej Komisji http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm.

⁽⁴⁾ Punkt 2.4.

UWAGI TRYBUNAŁU

w przyszłości lepiej wykorzystać przedstawienie danych poprzez ich dokładniejsze objaśnianie i analizę oraz porównywanie rezultatów rzeczywistych z oczekiwanymi. W przypadku funduszy strukturalnych informacje są przedstawione według poszczególnych celów polityki. Byłoby jednak korzystniej, gdyby informacje były przedstawiane w odniesieniu do poszczególnego funduszu, gdyż odpowiada to bardziej strukturze zarządzania i sprawozdawczości Komisji.

2.5. Artykuł 185 rozporządzeń wykonawczych do rozporządzenia finansowego przewiduje, że sprawozdanie w sprawie zarządzania budżetem i finansami ⁽⁵⁾ „[...] zawiera szczegółowy opis: osiągnięcia celów na dany rok, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”. Wymóg ten został spełniony jedynie w stopniu ogólnym. Informacje bardziej szczegółowe zostały zamieszczone w sprawozdaniach z rocznej działalności dyrektorów generalnych.

Większy budżet dla rozszerzonej Unii

2.6. Budżet na rok 2004 został początkowo ustalony dla UE liczącej 15 Państw Członkowskich ⁽⁶⁾. Suma środków na zobowiązania zmniejszyła się o 0,3 %, natomiast suma środków na płatności zwiększyła się o 2,3 % w porównaniu z budżetem ostatecznym na rok 2003. Wraz z rozszerzeniem zaistniała potrzeba opracowania budżetu korygującego ⁽⁷⁾ obejmującego okres rozpoczynający się 1 maja. Uaktualniony budżet zwiększył się o 11,5 % w odniesieniu do zobowiązań i 7,8 % w odniesieniu do płatności w porównaniu z budżetem ostatecznym na rok 2003. Wzrost zobowiązań jest proporcjonalnie większy, ponieważ mogą one objąć wydatki na więcej niż jeden rok (patrz: pkt 2.3).

2.7. Środki na pokrycie zobowiązań i środki na pokrycie płatności były odpowiednio o 4,3 mld euro i 11,8 mld euro niższe w stosunku do zwiększonych limitów, ustanowionych w perspektywie finansowej. W przypadku zobowiązań różnica występuje głównie w rolnictwie (2,5 mld euro) i strategii przedakcesyjnej (1,7 mld euro), podczas gdy w innych działach zbliżają się one do limitów lub nieznacznie je przekraczają ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Na mocy art. 128 rozporządzenia finansowego sprawozdanie jest przesyłane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Trybunałowi Obrachunkowemu.

⁽⁶⁾ Przyjęty przez Parlament Europejski dnia 18 grudnia 2003 r. (Dz.U. L 53 z 23.2.2004).

⁽⁷⁾ Budżet korygujący nr 1/2004 z dnia 9 marca 2004 r. (Dz.U. L 128 z 29.4.2004, str. 1).

⁽⁸⁾ Stosowanie „instrumentu elastyczności” pozwalającego na finansowanie jasno określonych wydatków, które nie mogą być finansowane w ramach limitów ustalonych w dostępnych pułapach. Instrument elastyczności z zasady nie powinien być stosowany do tych samych potrzeb przez dwa lata z rzędu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

od 1977 r. Komisja publikuje szczegółowe sprawozdanie roczne na ten temat. Sprawozdanie to zawiera między innymi rzetelną analizę ogólnego stanu realizacji oraz analizę poszczególnych funduszy. Sprawozdanie za rok 2004 zostało opublikowane w maju 2005 r. i jest dostępne na stronie internetowej http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_pg2_en.htm.

Ponadto szczegółowe informacje na temat stanu realizacji Funduszy Strukturalnych (z wyszczególnieniem kwot przyznanych, zaangażowanych i wypłaconych, według celów, funduszy i Państw Członkowskich) są publikowane w Sprawozdaniu rocznym na temat realizacji Funduszy Strukturalnych sporządzanym w październiku następnego roku, patrz np.: sprawozdanie za 2003 r. (COM(2004) 721 wersja ostateczna).

2.5. Celem sprawozdania jest przedstawienie ogólnego zarysu zmian w zakresie budżetu rocznego i jego wykonania. Ponadto Komisja sporządza wiele bardziej specjalistycznych, szczegółowych sprawozdań rocznych dotyczących kilku działów polityki, zwłaszcza sprawozdanie roczne na temat wykonania budżetu w zakresie funduszy strukturalnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.8. Budżety korygujące przyjęte w ciągu roku ⁽⁹⁾ spowodowały redukcję środków na zobowiązania ogółem w wysokości 1,6 mld euro (w związku z mniejszymi niż przewidywane wydatkami na rolnictwo) oraz zwiększenie o 2,0 mld euro środków na płatności, co wiązało się głównie z dodatkowymi środkami na działania strukturalne (patrz: pkt 2.14).

Zwiększenie do 95 % wskaźnika wydatkowania w odniesieniu do płatności

2.9. **Tabela 2.1** zawiera przegląd wykonania budżetowego za rok obrachunkowy 2004, obejmujący zarówno płatności, jak i zobowiązania. W roku 2004 udział wykorzystanych ostatecznych środków na zobowiązania (wskaźnik wykonania) wyniósł 98 %, był zatem nieznacznie niższy niż w roku 2003 (99 %). W odniesieniu do płatności udział wykorzystanych ostatecznych środków na zobowiązania (wskaźnik wydatkowania) wyniósł 95 %, co oznaczało wzrost w stosunku do 2003 r. (92 % jednak w oparciu o zredukowany budżet ⁽¹⁰⁾) i 2002 r. (86 %). Wydatkowanie zwiększyło się we wszystkich obszarach.

Mniejsza nadwyżka

2.10. Nadwyżka budżetowa ⁽¹¹⁾ za rok 2004 wyniosła 2,7 mld euro (patrz: **tabela 2.2**), z następujących powodów:

- uzyskany dochód wyniósł o 1,7 mld euro więcej niż dochód przewidziany w budżecie,
- wydatki (uwzględniające przeniesienie środków na pokrycie płatności) były o 2,1 mld euro mniejsze niż wydatki przewidziane w budżecie,
- inne pozycje, w wyniku których potrącono kwotę 1,0 mld euro, głównie w związku z korektą dochodów przyznanych na określony cel.

⁽⁹⁾ Z wyłączeniem budżetu korygującego nr 1/2004 na rozszerzenie, jednak wraz z budżetami korygującymi nr 2/2004–10/2004.

⁽¹⁰⁾ Patrz: pkt 2.10 Sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2003.

⁽¹¹⁾ Nadwyżka nie stanowi rezerwy, która może zostać nagromadzona i wykorzystana w kolejnych latach do finansowania wydatków. Niewykorzystany dochód, który stanowi nadwyżka, jest potrącany ze środków własnych, które mają być pozyskane na następny rok. Niewykorzystane środki na płatności wynikające z niepełnej realizacji wydatków są w większości przypadków anulowane, a zatem „stracone”.

Tabela 2.1 — Wykonanie budżetu na rok 2004 według działów perspektywy finansowej

(w mln euro i w %)

Dział perspektywy finansowej	Pułap w perspektywie finansowej	Budżet		Wykonanie budżetu					
		Środki początkowe ⁽¹⁾	Środki ostateczne ⁽²⁾	Zaciągnięte zobowiązania i zrealizowane płatności	Wskaźnik wykonania	Środki przeniesione na rok 2005	% dostępnych środków końcowych	Środki umorzone	% dostępnych środków ostatecznych
<i>Środki na pokrycie zobowiązań</i>									
Wspólna polityka rolna	49 305	44 761	45 122	44 760	99 %	50	0,1	312	0,7
Działania strukturalne	41 035	34 326	41 046	40 834	99 %	115	0,3	97	0,2
Polityki wewnętrzne	8 722	7 051	9 835	9 010	92 %	619	6,3	206	2,1
Działania zewnętrzne	5 082	5 177	5 368	5 198	97 %	121	2,3	49	0,9
Strategia przedakcesyjna	3 455	1 732	1 837	1 718	94 %	91	5,0	29	1,6
Wydatki administracyjne	5 983	6 040	6 361	6 161	97 %	70	1,1	130	2,0
Rezerwy	442	442	442	182	41 %	0	0,0	260	58,9
Wyrównanie	1 410	0	1 410	1 410	100 %	0	0,0	0	0,0
<i>Zaokrąglenie</i>			1						
Razem	115 434	99 529	111 422	109 273	98 %	1 066	1,0	1 083	1,0
<i>Środki na pokrycie płatności</i>									
Wspólna polityka rolna		44 761	44 308	43 579	98 %	398	0,9	331	0,7
Działania strukturalne		28 962	34 635	34 198	99 %	197	0,6	240	0,7
Polityki wewnętrzne		6 606	8 992	7 255	81 %	1 152	12,8	585	6,5
Działania zewnętrzne		4 951	5 098	4 606	90 %	176	3,5	317	6,2
Strategia przedakcesyjna		2 856	3 220	3 053	95 %	58	1,8	109	3,4
Wydatki administracyjne		6 040	6 927	5 856	85 %	850	12,3	221	3,2
Rezerwy		442	442	182	41 %	0	0,0	260	58,8
Wyrównanie		0	1 410	1 410	100 %	0	0,0	0	0,0
<i>Zaokrąglenie</i>		1				-1			
Razem	111 380	94 619	105 032	100 139	95 %	2 830	2,7	2 063	2,0

(1) Budżet przyjęty ostatecznie dla UE-15 przez Parlament Europejski w dniu 18 grudnia 2003 r. (Dz.U. L 53 z 23.2.2004).

(2) Środki budżetowe zmienione w wyniku budżetów korygujących (w tym na rozszerzenie) oraz przesunięć oraz łącznie ze środkami przeniesionymi z roku 2003, środki wnoszone przez strony trzecie oraz inne dochody na określone cele, a także środki udostępnione ponownie.

Źródło: Sprawozdanie finansowe za rok 2004.

Tabela 2.2 — Elementy nadwyżki w roku 2004 (i 2003)

(w mln euro)

	2004			2003		
	Zabudżetowane	Pobrane	Udział w nadwyżce	Zabudżetowane	Pobrane	Udział w nadwyżce
Dochody						
Środki własne	94 997	95 051	54	84 011	83 633	- 378
Pozostałe dochody	6 810	8 461	1 651	8 514	9 836	1 322
Razem	101 807	103 512	1 705	92 525	93 469	944
Wydatki						
	Niepełna realizacja wydatków ⁽¹⁾	Minus przeniesienie na rok 2005 ⁽²⁾		Niepełna realizacja wydatków	Minus przeniesienie na rok 2004	
Rolnictwo	729	- 398	331	717	- 331	386
Działania strukturalne	437	- 197	240	3 310	- 177	3 133
Polityki wewnętrzne	1 737	- 1 152	585	1 585	- 920	665
Działania zewnętrzne	492	- 176	316	613	- 113	500
Strategia przedakcesyjna	167	- 58	109	559	- 55	504
Administracja	1 071	- 850	221	782	- 650	132
Rezerwy	260	0	260	216	0	216
Wyrównanie	0	0	0			
Zaokrąglenie		1	1	- 1		- 1
Razem	4 893	- 2 830	2 063	7 781	- 2 246	5 535
Różnice kursowe			- 50			- 109
Dochody przeznaczone na określony cel ⁽³⁾			- 961			- 740
Pozostałe ⁽⁴⁾			- 18			- 146
Nadwyżka ogółem			2 739			5 484

⁽¹⁾ Obejmuje umorzenie niewykorzystanych środków przeniesionych w kwocie 276 mln euro (2 074 mln euro w 2003).

⁽²⁾ Kwota przeniesiona obejmuje dochody przeznaczone na określony cel, wniesione przez strony trzecie, w wysokości 1 263 mln euro, dla których nie mają zastosowania zwykle przepisy dotyczące umarzania przeniesień (1 044 mln euro w 2003 r.).

⁽³⁾ Korekta w zakresie uzyskanych, lecz niezabudżetowanych dochodów przeznaczonych na określony cel.

⁽⁴⁾ Pozycje różne, związane głównie z przeniesieniami środków wykorzystanych ponownie oraz z wkładem EFTA.

Źródło: Sprawozdanie finansowe za rok 2004.

2.11. Nadwyżka w 2004 r. stanowi dalszą redukcję w porównaniu z 5,5 mld euro w 2003 r., 7,4 mld euro w 2002 r. oraz 15,0 mld euro w roku 2001. Redukcja nadwyżki powstała w dużym stopniu w wyniku wyższego wskaźnika wydatkowania w odniesieniu do działań strukturalnych. Oznacza to, że Komisja nie tylko usprawniła swoje zarządzanie, lecz także to, że ponieważ rok 2004 znajduje się już w drugiej połowie okresu objętego programami wydatkowania na lata 2000–2006, wskaźniki wydatkowania zwiększyły się (patrz: pkt 2.14–2.16).

UWAGI TRYBUNAŁU

2.12. W Sprawozdaniach rocznych za 2002 i 2003 r. ⁽¹²⁾ Trybunał uznał, że słabe prognozy Państw Członkowskich w zakresie wydatków na działania strukturalne są istotnym powodem, dla którego Komisja nie może we właściwym czasie podjąć działań w zakresie zarządzania niepełną realizacją wydatków i wynikającą z tego nadwyżką. Nastąpiła poprawa w zakresie sporządzenia preliminarza, a przewidywana wielkość błędu obniżyła się z 50 % w 2003 r. do 23 % w 2004 r. Jednakże szacunki te są wciąż o 6,5 mld euro wyższe niż te przewidywane, a sama Komisja uważa, że sytuacja powinna ulec dalszej poprawie. W odróżnieniu do lat ubiegłych, sprawozdanie Komisji w sprawie zarządzania budżetem i finansami za 2004 r. nie zawiera żadnej informacji lub analizy dotyczących preliminarzy Państw Członkowskich.

2.13. W przeszłości często dokonywano przeniesień środków, których następnie nie wykorzystano ⁽¹³⁾. W ramach wszystkich środków na pokrycie płatności nieprzyznanych na określony cel przeniesionych z roku 2003, 23 % nie zostało wykorzystanych ⁽¹⁴⁾. Całkowita kwota 2,8 mld euro jest przeniesiona na rok 2005, 1,5 mld euro w ramach budżetu operacyjnego (1,2 mld euro w 2003 r.) oraz 1,3 mld euro na w ramach dochodów stron trzecich przyznanych na określony cel (1,0 mld euro w 2003 r.).

Obecne programy wydatkowania osiągnęły oczekiwany wskaźnik wydatkowania

2.14. Znaczna część budżetu — działania strukturalne, niektóre polityki wewnętrzne i działania zewnętrzne — obejmuje wieloletnie programy wydatkowania realizowane w określonych cyklach przez okres kilku lat (np. 2000–2006 w przypadku Funduszy Strukturalnych). Komisja i Państwa Członkowskie doświadczyły znacznych opóźnień w zakresie ustanawiania i uruchamiania tych programów, w szczególności w odniesieniu do funduszy strukturalnych. Niemniej jednak w roku 2004 programy osiągnęły w znacznym stopniu planowany roczny poziom wydatkowania i obejmują wnioski o zwrot płatności dokonanych przez Państwa Członkowskie na rzecz beneficjentów. W rzeczywistości zapisane w budżecie środki na pokrycie płatności z tytułu funduszy strukturalnych nie były wystarczające, konieczne więc było sporządzenie przed końcem roku budżetu korygującego ⁽¹⁵⁾ w wysokości 3,7 mld euro. Z tej kwoty 3,3 mld euro dotyczyło obecnych programów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.12. W wyżej wymienionym Sprawozdaniu rocznym na temat wykonania budżetu w zakresie Funduszy Strukturalnych Komisja zawarła szczegółowe sprawozdanie na temat prognoz Państw Członkowskich dotyczących płatności, zawierające porównanie wskaźników błędów prognoz w latach 1998–2004.

Komisja chciałaby podkreślić, że roczny budżet płatności nie jest bezpośrednio oparty na prognozach Państw Członkowskich, ale na sporządzonej przez Komisję ocenie prawdopodobnego zapotrzebowania na środki na płatności. Prognozy Państw Członkowskich potencjalnie stanowią przydatny wkład do tej oceny i dlatego właśnie Komisja nieustannie nalega na poprawę ich jakości.

⁽¹²⁾ Patrz: pkt 2.26 Sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2002 i pkt 2.31 i 2.47 Sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2003.

⁽¹³⁾ Patrz: pkt 2.14 Sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2003.

⁽¹⁴⁾ Środki na pokrycie płatności obejmujące dochód przyznany na określony cel z racji ich odrębnego charakteru podlegają szczególnym zasadom. Patrz: pkt 2.37 Sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2003.

⁽¹⁵⁾ Nr 10/2004 (Dz.U. L 80 z 29.3.2005, str. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

2.15. Obecny poziom wydatkowania obejmuje jedynie w ograniczonym zakresie obniżenie poziomu zobowiązań pozostających do spłaty. Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniu Komisji w sprawie zarządzania budżetem i finansami dotyczącymi stanu realizacji funduszy strukturalnych (patrz: pkt 2.4), do końca 2004 r. zrealizowano w przybliżeniu 40 % trzech celów polityki na okres 2000–2006.

2.16. W trakcie zamykania są także programy wydatkowania w ramach Funduszy Strukturalnych za ubiegły okres programowania (1994–1999). Komisja napotkała znaczne problemy i opóźnienia w zamykaniu tych programów i dokonywaniu ostatecznych płatności (patrz: pkt 5.29–5.31). W ramach 9,1 mld euro zobowiązań budżetowych pozostałych do spłaty na koniec 2003 r. 3,6 mld euro stanowiły dokonane płatności, a 2,3 mld euro anulowano z powodu ich niewykorzystania. Pod koniec 2004 r. 3,3 mld euro zobowiązań budżetowych pozostało do spłaty w celu zamknięcia tych dawnych programów w 2005 r. lub w późniejszym okresie.

Wzrost zobowiązań budżetowych pozostałych do spłaty w związku z rozszerzeniem

2.17. Pozostałe do spłaty zobowiązania budżetowe są to kwoty, do których zapłaceniu w przyszłości Komisja prawnie się zobowiązała. Wraz ze wzrostem wartości zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty wzrastają potrzeby w zakresie płatności budżetowych w przyszłych latach. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty wzrosły z 4,5 % do 110,1 mld euro (patrz: **tabela 2.3**). Wzrost ten był spowodowany dodatkowymi zobowiązaniami budżetowymi dla nowych Państw Członkowskich przewidzianymi na okres po rozszerzeniu. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty, przewidziane na okres przed rozszerzeniem, pozostały bez zmian. W przypadku całości wydatków zróżnicowanych zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty odpowiadają okresowi 2,2 roku płatności według obecnego wskaźnika wydatkowania (w stosunku do 2,5 roku w roku 2003).

2.18. **Wykres 2.1** pokazuje wartość zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty z tytułu wydatków zróżnicowanych od 1994 roku. Wzrost ten wiąże się ze zmianą w systemie rocznych zobowiązań na fundusze strukturalne w okresie programowania 2000–2006 oraz z łącznym efektem niepełnej realizacji wydatków w okresie 1999–2003, co spowodowało anulowanie środków na pokrycie płatności w wysokości 40 mld euro ⁽¹⁶⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.15. *Celem Komisji jest, aby wszystkie kwalifikowane wnioski o płatności zostały uwzględnione w budżecie, co może oznaczać konieczność dokonania zmian w budżecie w przypadkach gdy kwoty płatności przewyższą oczekiwania.*

2.16. *Państwa Członkowskie były zobowiązane do przedłożenia dotyczących tych programów wniosków o płatność najpóźniej do dnia 31 marca 2003 r. Duża ilość wniosków nadeszła tuż przed upłynięciem terminu i z powodu zróżnicowanej jakości towarzyszącej im dokumentacji dotyczącej zamknięcia konieczne było zwrócenie się o udzielenie dodatkowych informacji przed rozpatrzeniem wniosków. Procedura zamknięcia uległa znacznej poprawie w 2004 r., na co wskazuje spadek kwoty zobowiązań pozostających do spłaty o dwie trzecie w stosunku do około 5 % sumy pozostających do spłaty zobowiązań z tytułu funduszy strukturalnych.*

2.17. *2,2 roku, o których mówi Trybunał, można uznać za normalny wskaźnik, uwzględniający zasadę N + 2.*

⁽¹⁶⁾ Patrz: pkt 2.12 Sprawozdania Roczne Trybunału za rok 2003.

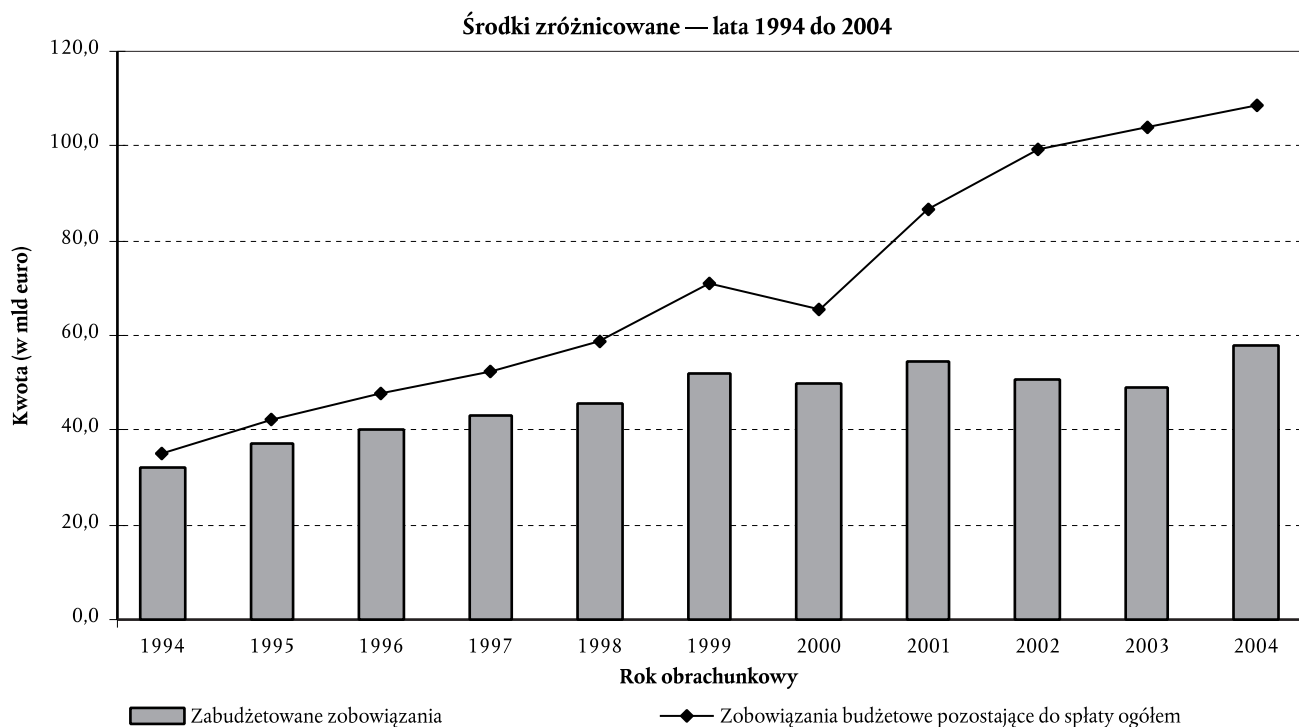
Tabela 2.3 — Zmiany w saldzie zobowiązań pozostających do spłaty w 2004 r.

(w mln euro)

	W odniesieniu do rodzaju		Ogółem	W odniesieniu do pozycji perspektywy finansowej								
	Środki niezróżnicowane	Środki zróżnicowane		Rolnictwo	Działania strukturalne	Polityki wewnętrzne	Działania zewnętrzne	Administracja	Rezerwy	Strategia przedakcesyjna	Wyrównanie	Korekty
Zobowiązania przeniesione												
Saldo przeniesione z roku ubiegłego	877	103 883	104 760	290	69 274	12 196	12 156	584	0	10 260	0	0
Płatności	- 776	- 41 221	- 41 997	- 271	- 30 969	- 3 995	- 3 245	- 503	0	- 3 013	0	- 1
Umorzenia	- 17	- 3 626	- 3 643	- 5	- 2 624	- 501	- 436	0	0	- 85	0	8
Środki anulowane	- 81	0	- 81	- 14	0	0	0	- 59	0	0	0	- 8
Zobowiązania zaciągnięte w 2004 r.												
Zobowiązania zaciągnięte	51 494	57 779	109 273	44 761	40 834	9 010	5 198	6 161	182	1 718	1 410	- 1
Płatności	- 50 162	- 7 981	- 58 143	- 43 308	- 3 229	- 3 260	- 1 361	- 5 354	- 182	- 40	- 1 410	1
Środki anulowane	- 22	0	- 22	0	0	0	0	- 22	0	0	0	0
Zaokrąglenie				- 1	- 1		1					1
Saldo przeniesione na rok 2005	1 313	108 834	110 147	1 452	73 285	13 450	12 313	807	0	8 840	0	0

Źródło: Sprawozdanie finansowe za rok 2004 oraz sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami.

Wykres 2.1 — Zobowiązania pozostające do spłaty w latach 1994 do 2004



Uwaga: Środki zróżnicowane obejmują wydatki na działania strukturalne, polityki wewnętrzne, działania zewnętrzne i strategii przedakcesyjną.

Źródło: Sprawozdania roczne za lata 1994 do 2004.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.19. W swojej odpowiedzi na Sprawozdanie roczne za rok 2003 Komisja stwierdziła, że poziom zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty odpowiada jej przewidywaniom⁽¹⁷⁾. W roku 2002 Komisja przeprowadziła gruntowną analizę postępu w zakresie wykonania budżetu na fundusze strukturalne, uwzględniając niskie wskaźniki wydatkowania w latach 2000–2002 i dostosowując się do nich oraz prognozując poziom zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty na koniec każdego roku do 2010 r.⁽¹⁸⁾.

2.20. W rzeczywistości poziom zobowiązań pozostających do spłaty na koniec roku 2004 w programach na lata 2000–2006 był o 3,7 mld euro wyższy niż ten przewidywany przez Komisję w 2002 r. dla 15 Państw Członkowskich UE. Zobowiązania pozostałe do spłaty w programach na lata 1994–1999 wyniosły 3,3 mld euro, podczas gdy analiza Komisji przewidywała ich całkowitą spłatę. Ponadto Komisja nie uwzględniła w swojej analizie 2,1 mld euro zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty związanych z rozszerzeniem.

2.20. Wyższy od prognozowanego poziom zobowiązań pozostających do spłaty za lata 1994–1999 jest spowodowany opóźnieniem zamknięcia tych programów, co było trudne do przewidzenia w tym czasie (patrz: odpowiedź na pkt 2.16). Dane liczbowe za rok 2002 stanowiły najlepsze szacunki, jakie można było osiągnąć w oparciu o dostępne informacje. Trudności w sporządzeniu tych szacunków były w dużej mierze spowodowane zasadniczą zmianą systemu płatności dla nowych programów na lata 2000–2006 w stosunku do poprzednich programów.

Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty nie stanowią wszystkich zobowiązań prawnych

2.21. Z uwagi na charakter procesu budżetowego saldo zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty nie uwzględnia w pełni zobowiązań prawnych, ponieważ większość programów wydatkowania podlega odrębnym zasadom. Decyzje o finansowaniu podjęte na początku okresu programowania, stanowiące prawne zobowiązania płatnicze, nie przekładają się bezpośrednio na zobowiązania budżetowe. Jednakże rozporządzenie finansowe⁽¹⁹⁾ pozwala w rzeczywistości na podział zobowiązań na cały okres programowania na prawie równe transze roczne. Zaciągnięte zobowiązania prawne, które nie przekształciły się jeszcze w zobowiązania budżetowe, przedstawia się jako pozycje pozabilansowe w rocznym sprawozdaniu finansowym⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Punkt 2.48 Sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2003: „RAL» za okres 2000–2006 odpowiadający 2,3-krotnie rocznym płatnościom bieżącym [...] jest zgodny z przewidywaniami Komisji”.

⁽¹⁸⁾ Wykres 7, komunikat Komisji: Postęp w wykonywaniu budżetu funduszy strukturalnych, w szczególności zobowiązania pozostające do spłaty (RAL) (COM(2002) 528 wersja ostateczna, 20.9.2002). W odniesieniu do Funduszu Spójności nie przeprowadzono podobnej analizy, nawet w przypadku gdy saldo zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty wyniosło 9,7 mld euro.

⁽¹⁹⁾ Artykuł 76 ust. 3 „Zobowiązania budżetowe z tytułu działań trwających dłużej niż jeden rok budżetowy można rozbić na raty na kilka lat, jedynie w przypadku gdy przewiduje to akt podstawowy...”.

⁽²⁰⁾ Patrz zobowiązania pozabilansowe w rocznym sprawozdaniu finansowym: zobowiązania warunkowe – pozycja 6.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.22. Pod koniec roku 2004 pozostające do spłaty zobowiązania budżetowe z tytułu funduszy strukturalnych w okresie programowania 2000–2006 wyniosły 60 mld euro, co odpowiadało okresowi 2,2 roku wydatków, zgodnie ze wskaźnikiem wydatkowania z 2004 r. Zobowiązania prawne, które nie zostały jeszcze przekształcone w zobowiązania budżetowe (patrz: pkt 2.21), wynoszą 75 mld euro. W związku z tym wszystkie zobowiązania prawne pozostałe do spłaty w okresie programowania funduszy strukturalnych 2000–2006, na koniec roku 2004 wyniosły 136 mld euro, co odpowiadało okresowi pięciu lat płatności według wskaźnika wydatkowania z 2004 r. Całość zobowiązań prawnych pozostających do spłaty obniżyła się nieznacznie dopiero w roku 2004 w związku z dodatkowymi zobowiązaniami prawnymi powstałymi w wyniku rozszerzenia. Jednakże w celu uregulowania wszystkich zobowiązań prawnych pozostałych do spłaty za okres programowania 2000–2006 do końca okresu płatności 2010, Komisja będzie zmuszona utrzymać wysoki wskaźnik wydatkowania i/lub dokonać umorzeń zgodnie z zasadą $n + 2$ (patrz: pkt 2.24–2.26).

2.23. W ramach obecnego okresu programowania Funduszy Strukturalnych Państwa Członkowskie mogą dokonywać płatności na rzecz beneficjentów do końca roku 2008, a Komisja może dokonywać zwrotów wydatków poniesionych przez Państwa Członkowskie do końca roku 2010 wraz z płatnościami salda końcowego. Z doświadczenia zdobytego w poprzednich okresach wynika, że wskaźniki wydatkowania obniżają się pod koniec cyklu, a jego zamknięcie stwarza problemy⁽²¹⁾. Istnieje zatem ryzyko, że wydatkowanie na obecne programy zostanie w konsekwencji odroczone, nawet na następny okres, a rozpoczęcie nowych programów zostanie opóźnione.

Dotychczasowy niewielki poziom umorzeń w wyniku oddziaływania zasady rok $n + 2$

2.24. Komisja uważa⁽²²⁾, że ryzyko związane z wysokim poziomem zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty w ramach funduszy strukturalnych zmniejszyło się w wyniku zastosowania zasady „rok $n + 2$ ”. Zgodnie z tą zasadą, zobowiązania, co do których nie dokonano żadnej płatności w okresie dwóch lat następujących po roku, w którym zaciągnięto zobowiązanie, zostają automatycznie anulowane. W roku 2003 wartość zobowiązań anulowanych w wyniku zastosowania tej zasady wyniosła 31 mln euro. W roku 2004 kwota ta wzrosła i wyniosła 219 mln euro, co stanowiło jedynie 0,3 % salda zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty na koniec roku z tytułu funduszy strukturalnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.22. Komisja uważa, że przedstawienie wskaźnika „zobowiązań prawnych pozostających do spłaty” w odniesieniu do płatności w danym roku nie jest przydatne samo w sobie; wskaźnik „zobowiązań prawnych pozostających do spłaty” w odniesieniu do płatności zmniejsza się w sposób naturalny w miarę zbliżania się końca okresu programowania. Ogólny poziom zobowiązań pozostających do spłaty powinien zatem zawsze być rozpatrywany przy uwzględnieniu okresu czasu, jaki pozostaje na dokonanie pozostałych płatności. W tej kwestii Komisja zgadza się z uwagami Trybunału zawartymi w ostatnim zdaniu.

2.23. Jest rzeczą normalną, że część salda programów za okres obecny zostanie spłacona w latach 2007–2010. Z powodu zastosowania zasady $N + 2$ dla funduszy strukturalnych Komisja nie przewiduje istotnego wzrostu pozostających do spłaty zobowiązań na koniec bieżącego okresu.

Zamknięcie programów z lat 2000–2006 nie powinno oznaczać opóźnienia rozpoczęcia programów następnego okresu. Komisja zaproponuje budżety odpowiadające przewidywanemu poziomowi kwalifikowanych wniosków o płatność, niezależnie od tego, czy wnioski te będą dotyczyły okresu programowania 2000–2006 czy też okresu 2007–2013.

2.24. Komisja podtrzymuje swoją opinię, że zasada $N + 2$ ustabilizuje poziom zobowiązań pozostających do spłaty.

Płatności zaliczkowe zrealizowane na początku okresu programowania, odpowiadające 7 % ogółu kwoty przeznaczonej dla każdego programu na lata 2000–2006, zapewniają względnie długoterminowe zabezpieczenie przed anulowaniami zobowiązań w ramach $N + 2$, ponieważ zaliczki obniżają poziom zwrotów wymaganych w celu uniknięcia automatycznego anulowania zobowiązań. Ochrona ta ulega jednak osłabieniu w miarę upływu czasu, co może doprowadzić do wzrastania ilości anulowanych zobowiązań w ramach $N + 2$ w kolejnych latach.

Równocześnie jednak zasada $N + 2$ zachęca do szybszej realizacji i bardziej systematycznego składania wniosków o płatność, a zatem jej wpływ nie może być oceniany jedynie pod kątem poziomu anulowanych zobowiązań.

⁽²¹⁾ „Przeszkody administracyjne i finansowe związane z ukończeniem programów za lata 1994–1999 przyczyniły się w znacznym stopniu do powstania opóźnień w zakresie uruchamiania programów za okres 2000–2006.” COM(2002) 528 wersja końcowa, str. 4.

⁽²²⁾ Patrz np.: odpowiedź Komisji na pkt 2.48 w Sprawozdaniu rocznym za rok 2003. „Zasada » $n + 2$ « powinna doprowadzić do ustabilizowanego poziomu zobowiązań pozostających do spłaty w ciągu kilku następnych lat...”.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.25. W ramach zobowiązań anulowanych w wyniku zastosowania tej zasady, 76 % dotyczyło wydatków na EFS w Niderlandach. W praktyce nowe zobowiązania pochodzące z rezerwy wykonawczej⁽²³⁾ były w niektórych przypadkach przydzielane na programy, w których zobowiązania zostały anulowane, niweczając tym samym efekt tej procedury⁽²⁴⁾. Brak anulowania zobowiązań dotyczących innych Państw Członkowskich jest związany ze zwiększonym wydatkowaniem. Niemniej jednak Trybunał znalazł dowody na to, że Państwa Członkowskie przedkładają wnioski obejmujące wydatki niekwalifikowalne, aby zapobiec anulowaniu zobowiązań. Na podstawie tego można stwierdzić, że ryzyko określone przez Trybunał w jego Sprawozdaniu rocznym za rok 2003⁽²⁵⁾ jest rzeczywiste.

2.26. Pomimo iż Komisja uważa, że zasada „rok n + 2” jest istotnym narzędziem zarządzania budżetem, nie zamieściła ona jednak żadnej analizy na temat jej funkcjonowania czy też oddziaływania w swoim sprawozdaniu w sprawie zarządzania budżetem i finansami.

Niewłaściwe sporządzanie budżetu przez cały okres programów wydatkowania

2.27. Chociaż wynik roku 2004 w przypadku funduszy strukturalnych był ogólnie zadowalający, nadal pozostaje wiele problemów związanych z realizacją wieloletnich programów wydatkowania, takich jak opóźnienia, zwiększenie zobowiązań pozostających do spłaty, które są wynikiem sporządzenia budżetu przekraczającego okres programowania, w którym nie uwzględniono w wystarczającym stopniu możliwości wykorzystania przez Państwa Członkowskie funduszy w przewidzianym terminie. Ponadto zgodnie z informacją zawartą w pkt 2.21 zobowiązania są zaciągane w prawie równych transzach rocznych na nominalny okres trwania programu. Nie

⁽²³⁾ 4 % środków przyznanych każdemu Państwu Członkowskiemu zostało umieszczone w rezerwie w celu rozdysponowania ich najlepiej funkcjonującym programom w trzech transzach w okresie 2004–2006.

⁽²⁴⁾ Np. w wyniku zastosowania w Niderlandach zasady „rok n + 2” w jednym z programów umorzono 167 mln euro, z czego 76 mln przydzielono temu samemu programowi z rezerwy wykonawczej.

⁽²⁵⁾ Pkt 2.35: „... jednakże istnieje ryzyko, że Państwa Członkowskie wystąpiły o zatwierdzenie niekwalifikowalnych wydatków, by uniknąć anulowania zobowiązań.”

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.25. Kontekst sytuacji opisanej przez Trybunał, dotyczącej dodatkowego zobowiązania z rezerwy wykonawczej dla programu, którego finansowanie zostało anulowane w ramach N + 2, jest następujący: ponieważ przyznane środki nie mogą zmieniać przeznaczenia na inny cel (kwoty ustalone na posiedzeniu Rady Europejskiej w Berlinie w 1999 r. i w rozporządzeniu o Funduszach Strukturalnych), konkurencja do rezerwy wykonawczej jest ograniczona do programów jednego Państwa Członkowskiego w ramach jednego celu. Ponieważ jest tylko jeden cel 3 JDP w Niderlandach, Komisja musiała przyznać rezerwę temu programowi, jednak przeznaczyła ją na priorytety o większej wydajności.

Komisja analizuje dowody Trybunału, pochodzące z jego audytów w Państwach Członkowskich i dotyczące włączania do wniosków niekwalifikujących się wydatków, i podejmie konieczne kroki. Komisja analizuje także własne audyty pod kątem tego ryzyka.

2.26. Jednym z celów zasady N + 2 jest pobudzenie realizacji, a więc rezultaty stosowania tej zasady mogą być częściowo zmierzone na podstawie informacji dotyczących realizacji podanych w sprawozdaniu na temat zarządzania budżetowego i finansowego. Bardziej szczegółowe informacje dotyczące funduszy strukturalnych zawarte są w wyżej wymienionym sprawozdaniu rocznym na temat funduszy strukturalnych, opublikowanym w maju 2005 r.

2.27. Ujęcie zobowiązań w budżecie jest bezpośrednim następstwem przyznania zasobów zgodnie z decyzją Rady Europejskiej. Ujęte w budżecie zobowiązania roczne zwykle odzwierciedlają programowanie (lub zmienione programowanie). Z reguły celem Komisji jest dokonanie prognozy dotyczącej rzeczywistego zapotrzebowania na roczne środki na płatności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

odzwierciedla to ani oczekiwanego profilu płatności, ani pełnego zakresu zobowiązań prawnych⁽²⁶⁾, a zatem zawiera informacje, które można łatwo zinterpretować w nieprawidłowy sposób.

2.28. Przewiduje się, że płatności będą dokonywane w okresie dłuższym niż rzeczywisty okres trwania programu (do roku 2010 za okres 2000–2006). Profil płatności w cyklu programu znacznie się różni. Na etapie opracowywania i rozpoczynania programów (oraz projektów przez nie finansowanych) płatności początkowe są niskie, następnie zapotrzebowanie rośnie w okresie pośrednim i maleje pod koniec cyklu. W przypadku zażębiania się dwóch cykli Komisja zamierza rekompensować lata niższego zapotrzebowania, czyli początek drugiego cyklu, płatnościami z końca pierwszego cyklu, dzięki czemu powstaje wyrównane i ujednoczone zapotrzebowanie na środki na pokrycie płatności.

2.29. W praktyce zapotrzebowanie na płatności budżetowe dokonywane przez Komisję zależy od wniosków Państw Członkowskich, które z kolei są uzależnione od możliwości beneficjentów w zakresie przeprowadzenia projektu i wykorzystania wydatkowania. Nierównomierne zapotrzebowanie w ciągu pięciu lat do 2003 roku spowodowało znaczną niepełną realizację wydatków⁽²⁷⁾. Skutek niepełnej realizacji wydatków był różny w odniesieniu do środków na pokrycie płatności i środków na pokrycie zobowiązań: niewykorzystane środki na pokrycie płatności zostały anulowane, a zobowiązania pozostały niespłacone. Na skutek tej różnicy nastąpił wzrost poziomu zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty (patrz: pkt 2.18) oraz wystąpiła różnica czasowa między zobowiązaniami a płatnościami.

WNIOSKI I ZALECENIA

2.30. Sprawozdanie Komisji w zakresie zarządzania budżetem zawiera obecnie kilka dodatkowych informacji dotyczących postępu w realizacji programów wydatkowania. Komisja mogłaby jednak polepszyć jakość tych informacji, dostarczając obszerniejszych wyjaśnień, dokonując oceny postępu w realizacji i porównując go z oczekiwanymi wynikami oraz postępując ściślej z zasadami zarządzania budżetem i obowiązkiem sprawozdawczości. Należy także dostarczyć informacje dotyczące preliminarzy wydatków Państw Członkowskich oraz funkcjonowania zasady „rok n + 2” w odniesieniu do Funduszy Strukturalnych.

2.29. *Rosnąca ilość zobowiązań pozostających do spłaty (RAL) jest normalną cechą wieloletniego programowania, takiego jak programowanie dla funduszy strukturalnych. Ilość RAL „w normalnych warunkach” wzrastała w pierwszych latach, ustabilizowała się i następnie ponownie zmalała przy końcu okresu. Nie ma żadnego szczególnego powodu w systemie zróżnicowanych środków na to, aby płatności i zobowiązania w danym roku pokrywały się.*

2.30. *Zgodnie z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu Trybunału z ubiegłego roku Komisja dostarczyła wyczerpujących informacji na temat ogólnego stanu i postępu w realizacji wielu z najważniejszych wieloletnich programów (tj. Funduszy Strukturalnych, Funduszu Spójności, SAPARD i ISPA).*

Komisja chce podnieść jakość dostarczonych informacji, tak jak było to w przeszłości, w tym w sprawozdaniu z 2004 r. Ponadto Komisja zwraca uwagę Trybunału na wyczerpujące sprawozdanie roczne na temat wykonania budżetu w zakresie funduszy strukturalnych, publikowane przez Dyrekcję Generalną ds. Budżetu w maju.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi w pkt 2.4.

⁽²⁶⁾ Inaczej niż w przypadku końca ostatniego roku w określonym okresie programowania.

⁽²⁷⁾ Patrz: pkt 2.12 i tabela 2.3 Sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2003.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.31. Ulepszone wskaźniki wydatkowania oraz odpowiadająca im zredukowana nadwyżka wynikają z lepszego zarządzania przez Komisję i zwiększonego poziomu wydatkowania w ramach głównych programów wydatkowania, w szczególności funduszy strukturalnych.

2.32. Poziom zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty dalej wzrastał i na koniec roku 2004 wyniósł 109 mld euro. Wzrost ten był głównie spowodowany rozszerzeniem, poziom zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty dotyczących 15 Państw Członkowskich nieznacznie spadł. Umorzenia będące wynikiem oddziaływania zasady „rok n + 2”, której celem jest zarządzanie sytuacją funduszy strukturalnych, od momentu jej wprowadzenia osiągnęły niewielki poziom.

2.33. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty dotyczące Funduszy Strukturalnych przekraczają zrewidowane przewidywania w tym zakresie z roku 2002. Trybunał zaleca, aby Komisja rozważyła uaktualnienie swojej analizy, co pozwoli określić skutki w obecnym i przyszłym okresie oraz potrzebę podjęcia szczególnych działań.

2.34. Informacje o budżecie UE nie odzwierciedlają w pełni rzeczywistego stanu wydatków, ani nie dostarczają wystarczająco jasnej informacji na temat zobowiązań prawnych Unii. W przypadku Funduszy Strukturalnych budżet dotyczący zobowiązań opiera się na równych rocznych transzach, natomiast budżet dotyczący płatności opiera się na określonych przez podaż, wyrównanych i ujednoliconych przewidywaniach Komisji w zakresie wydatkowania, są jednak wykonywane w oparciu o określone przez zapotrzebowanie niesystematyczne wnioski pochodzące z Państw Członkowskich. Jak sama Komisja już przyznała, jej możliwości w zakresie czynnego zarządzania wykonaniem budżetu w przypadku wieloletnich programów wydatkowania są ograniczone ⁽²⁸⁾.

2.32. *Poziom anulowanych zobowiązań nie jest sam w sobie miarodajnym wskaźnikiem skuteczności zasady N + 2. Zasada ta ma także wpływ na wspieranie realizacji (patrz także: odpowiedź na pkt 2.24).*

2.33. *Model rzeczywistej realizacji oraz rzeczywisty poziom pozostałych do spłaty zobowiązań są poddawane analizie i wykorzystywane w procesie przygotowywania wstępnego projektu budżetu jako istotne informacje dla celów oceny zapotrzebowania na płatności. Obecnie nie planuje się wydania zmienionego komunikatu.*

2.34. *Jeżeli chodzi o Fundusze Strukturalne, środki roczne na zobowiązania są planowane w wieloletnim programowaniu (tj. określone przez podaż). Do pewnego stopnia stosuje się to również do innych głównych wieloletnich programów.*

Środki na płatności, z kolei, muszą być określone przez popyt, z wyjątkiem ograniczonych płatności zaliczkowych. Środki na płatności ujmują się w budżecie co roku w celu opracowania realistycznej prognozy rzeczywistego popytu na podstawie tendencji w zakresie realizacji i innych istotnych informacji. Podstawę szacunków Komisji dotyczących zapotrzebowania na płatności w zakresie Funduszy Strukturalnych stanowią zazwyczaj informacje zawarte we wstępnym projekcie budżetu. Ogólnie rzecz biorąc, nastąpiła znaczna poprawa w uwzględnianiu płatności w budżecie w 2004 r.

Kwota zobowiązań prawnych, dla których nie zostały jeszcze podjęte zobowiązania budżetowe, jest wymieniona w pozycji zobowiązań warunkowych w rocznym sprawozdaniu finansowym Wspólnot.

⁽²⁸⁾ Patrz: odpowiedź Komisji na pkt 2.32 Sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2003.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.35. W przypadku gdy niewykorzystane środki na płatności oraz związane z nimi środki finansowania nie mogą być przeniesione w celu zaspokojenia przyszłych potrzeb, powstaje rozbieżność czasowa pomiędzy okresem programowania wydatkowania (np. 2000–2006) a terminem rzeczywistego poniesienia wydatków. Powoduje to wzrost wskaźnika wydatkowania na koniec okresu programowania (co jest trudne do zarządzania) bądź wysoki i wciąż rosnący poziom zobowiązań budżetowych oraz wydatków pozostających do spłaty. W konsekwencji bieżący okres wydatkowania przenosi się na nowy okres, co może zahamować rozpoczęcie nowego okresu. Jeżeli żadne działania nie zostaną podjęte w tym względzie, rozbieżność czasowa będzie nadal istnieć w przyszłości.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.35. *Komisja jest zobowiązana do uwzględnienia w budżecie wystarczających środków na płatności, a w razie konieczności proponuje budżet korygujący, jak w przypadku Funduszy Strukturalnych w 2004 r. Wykonanie budżetu w 2004 r. nie zwiększyło RAL, z wyjątkiem w przypadku nowych Państw Członkowskich, co było naturalne i nie do uniknięcia w przypadku tego typu nowych operacji. Jeżeli chodzi o Fundusze Strukturalne, płatności są ustalane głównie na podstawie wniosków Państw Członkowskich o zwrot kosztów, co musi zostać uwzględnione w budżecie. Zasada N + 2 ogranicza przesunięcia płatności w ramach programów na koniec okresu programowania, i w związku z tym Komisja nie podziela obawy, że płatności związane z programami na lata 2000–2006 mogłyby zahamować rozpoczęcie następnego okresu programowania.*

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi w pkt 2.23.

ROZDZIAŁ 3

Dochody

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	3.1
Szczegółowa ocena do celów Poświadczenia wiarygodności	3.2–3.55
Tradycyjne środki własne	3.2–3.26
Wstęp	3.2–3.3
Ocena systemów nadzoru i kontroli	3.4–3.18
Systemy nadzoru i kontroli Komisji	3.4–3.5
Systemy nadzoru i kontroli w Państwach Członkowskich	3.6–3.18
Ustalenia kontroli w sprawie transakcji za rok obrachunkowy	3.19–3.26
Kwoty naliczone, lecz dotąd nieudostępnione Komisji (rachunki B)	3.19–3.23
Opłaty cukrowe	3.24–3.26
Środki własne w oparciu o VAT/DNB	3.27–3.49
Wstęp	3.27–3.28
Ocena systemów nadzoru i kontroli	3.29–3.49
Systemy nadzoru i kontroli Komisji	3.29–3.46
Systemy nadzoru i kontroli w Państwach Członkowskich	3.47–3.49
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych	3.50–3.51
Wnioski i zalecenia	3.52–3.55

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

3.1. Na dochody budżetu Unii Europejskiej składają się środki własne i inne rodzaje dochodów. Jak pokazuje **tabela 3.1, wykres 3.1** oraz **wykres 3.2**, środki własne stanowią zdecydowanie główne źródło finansowania wydatków budżetowych (92 %). Wyróżnia się trzy kategorie środków własnych: tradycyjne środki własne (opłaty celne, rolne i cukrowe) (13 %), środki własne wliczone w oparciu o kwotę podatku od wartości dodanej pobraną przez Państwa Członkowskie (15 %) oraz środki własne pochodzące z dochodu narodowego brutto Państw Członkowskich (72 %).

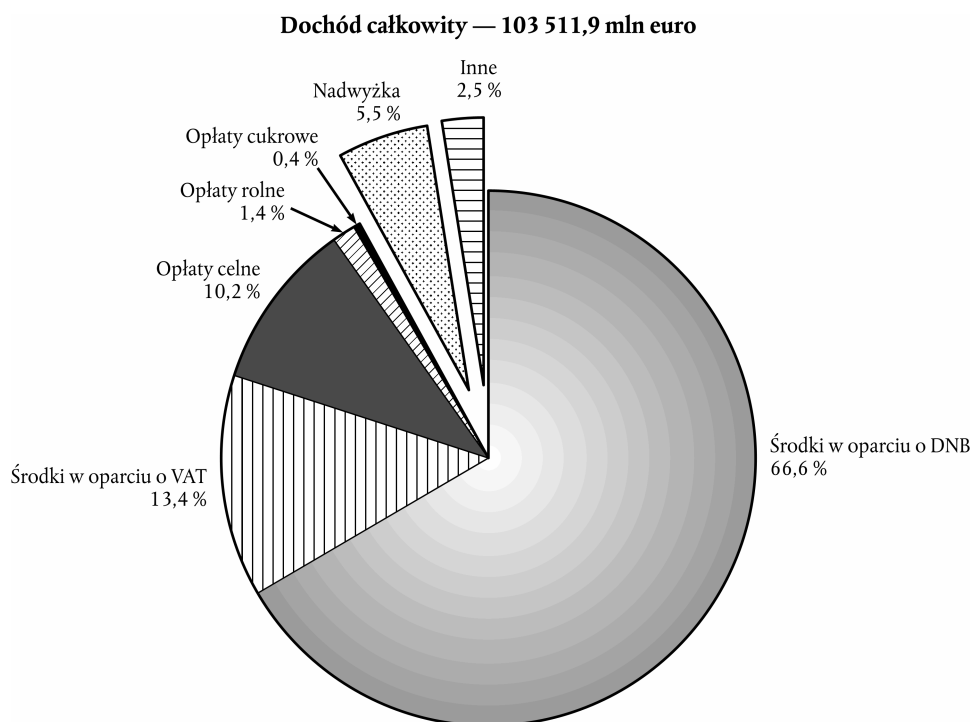
Tabela 3.1 — Dochód za lata obrachunkowe 2003 i 2004

(w mln euro)

Rodzaj dochodu i odpowiadająca mu linia budżetowa	Dochód rzeczywisty w roku 2003	Opracowanie budżetu na rok 2004		Dochód rzeczywisty w roku 2004	zmiana w % (2003-2004)
		Budżet początkowy	Budżet ostateczny		
	(a)	(b)	(c)	(d)	$e = [(d) - (a)] / (a)$
1 Tradycyjne środki własne	10 857,2	11 049,0	12 406,9	12 307,1	13,4 %
— Opłaty rolne (Rozdział 10)	1 011,8	839,1	1 325,6	1 313,4	29,8 %
— Opłaty cukrowe i opłaty od izoglukozy (Rozdział 11)	383,2	359,9	416,9	401,6	4,8 %
— Opłaty celne (Rozdział 12)	9 462,1	9 850,0	10 664,4	10 592,1	11,9 %
2 Środki w oparciu o VAT	21 260,1	13 319,5	13 579,9	13 912,1	- 34,6 %
— Środki w oparciu o VAT w bieżącym roku obrachunkowym (Rozdział 13)	21 534,9	13 319,5	13 579,9	13 679,3	
— Salda z lat ubiegłych (Rozdział 31)	- 274,8	0,0	0,0	232,8	
3 Środki w oparciu o DNB	51 235,2	69 444,6	69 010,2	68 982,0	34,6 %
— Środki w oparciu o DNB w bieżącym roku obrachunkowym (Rozdział 14)	50 624,3	69 444,6	69 010,2	69 214,2	
— Salda z lat ubiegłych (Rozdział 32)	610,9	0,0	0,0	- 232,2	
4 Salda i korekty	280,1	0,0	0,0	- 148,0	- 152,8 %
— Korekta przysługująca Zjednoczonemu Królestwu (Rozdział 15)	281,1	0,0	0,0	- 149,3	
— Końcowe obliczenie korekty przysługującej Zjednoczonemu Królestwu (Rozdział 35)	- 1,0	0,0	0,0	1,3	
5 Inne dochody	9 836,1	805,6	6 809,6	8 458,7	- 14,0 %
— Nadwyżka za ubiegły rok obrachunkowy (Rozdział 30)	7 676,8	0,0	5 693,0	5 693,0	- 25,8 %
— Dochody różne (Tytuły 4-9)	2 159,3	805,6	1 116,6	2 765,7	28,1 %
Ogółem	93 468,6	94 618,7	101 806,6	103 511,9	10,7 %

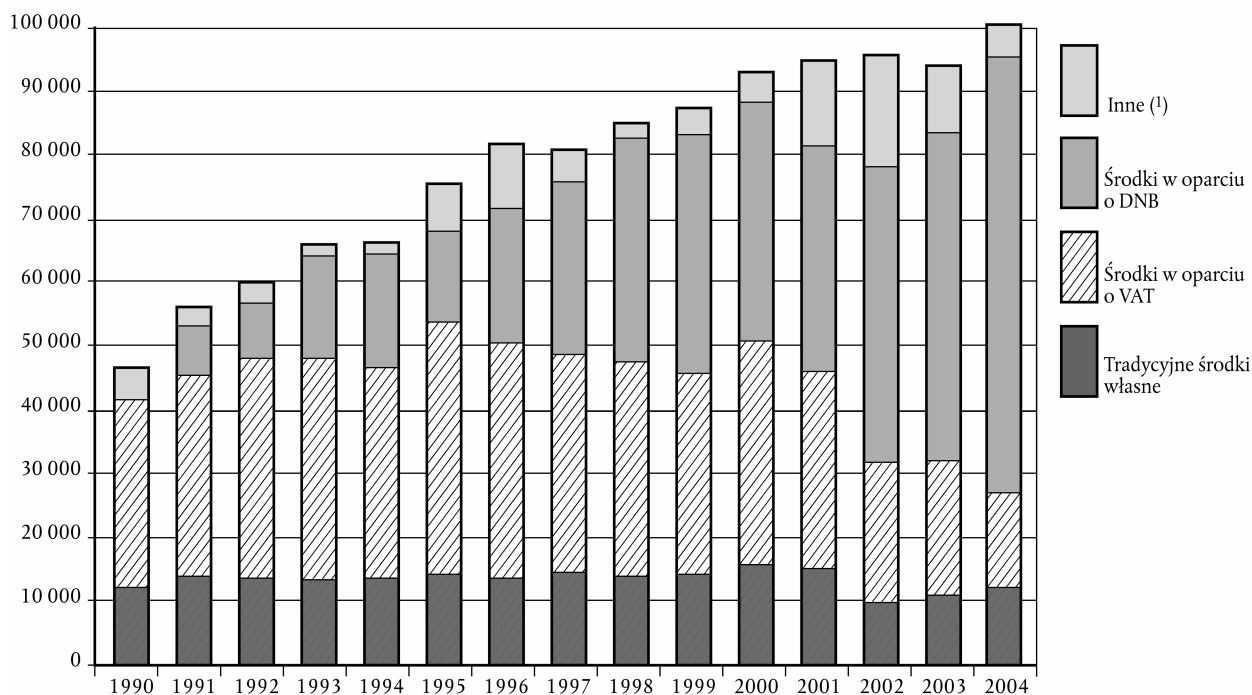
Źródło: Budżety i budżety korygujące za rok 2004; Sprawozdania finansowe Wspólnot Europejskich za rok 2004.

Wykres 3.1 — Rozbicie rzeczywistych dochodów w roku 2004



Źródło: Sprawozdania finansowe Wspólnot Europejskich za rok 2004.

Wykres 3.2 — Ewolucja źródeł rzeczywistych dochodów w latach 1990-2004



(1) Obejmuje nadwyżkę za ubiegły rok budżetowy oraz dochody różne.

Źródło: Sprawozdania finansowe Wspólnot Europejskich za rok 2004.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA
WIARYGODNOŚCI

Tradycyjne środki własne

Wstęp

3.2. Państwa Członkowskie nakładają i pobierają opłaty stanowiące tradycyjne środki własne zgodnie z krajowymi przepisami prawnymi i wykonawczymi, które muszą spełniać wymogi określone w przepisach wspólnotowych ⁽¹⁾. Pobór tradycyjnych środków własnych obciążony jest ryzykiem, takim jak unikanie ceł przez podanie fałszywych informacji lub po prostu przemyt, błąd w obliczeniach albo brak nałożenia opłat celnych z powodu niewykrytych błędów lub niedociągnięć w systemach, a także błędów lub zaniechań popełnionych w ramach rozliczania się z nałożonych przez Państwa Członkowskie opłat celnych.

3.3. Kontrola Trybunału nie może obejmować przywozów niezgłoszonych albo takich, które zostały pominięte w ramach nadzoru celnego. Jednakże działania kontrolne Trybunału, poza bezpośrednim sprawdzaniem zgłoszeń celnych i krajowych systemów rachunkowości, obejmowały również analizę systemów nadzoru i kontroli, zarówno w Komisji, jak i w Państwach Członkowskich, która umożliwiała ocenę kompletności stosowanych środków. Na działania te złożyły się:

- a) kontrola organizacji nadzoru celnego i krajowych systemów rachunkowości w zakresie tradycyjnych środków własnych w dwunastu Państwach Członkowskich ⁽²⁾. Trybunał zbadał, w szczególności, nadzór celny na granicach lądowych w ośmiu Państwach Członkowskich oraz wykorzystanie elektronicznych systemów odpraw celnych w dwunastu Państwach Członkowskich (patrz: pkt 3.6–3.18);
- b) sprawdzenie kalkulacji opłat cukrowych, dokonanej w roku 2004; oraz

⁽¹⁾ Decyzja Rady nr 2000/597/WE, Euratom z dnia 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 253 z 7.10.2000, str. 42); rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. L 130 z 31.5.2000), zmienione rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 2028/2004 (Dz.U. L 352 z 27.11.2004, str.1).

⁽²⁾ Estonia, Grecja, Francja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Polska, Słowenia, Słowacja, Finlandia oraz Zjednoczone Królestwo.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) badanie rachunków Komisji w zakresie tradycyjnych środków własnych, wraz z analizą przepływu opłat ze wszystkich Państw Członkowskich, w celu uzyskania uzasadnionego zapewnienia, że kwoty wykazane na każdym etapie były kompletne i prawidłowe.

Ocena systemów nadzoru i kontroli*Systemy nadzoru i kontroli Komisji*

3.4. Komisja może wezwać Państwa Członkowskie do przeprowadzenia kontroli dotyczącej nakładania opłat stanowiących tradycyjne środki własne, jak i do ich udostępniania, może także sama przeprowadzać taką kontrolę, zarówno we współdziałaniu z władzami danego Państwa Członkowskiego, jak i niezależnie od nich ⁽³⁾. Indywidualne sprawozdania kontrolne kierowane są do zainteresowanych Państw Członkowskich i wraz z udzielonymi na nie odpowiedziami podlegają one rozpatrzeniu na posiedzeniach Komitetu Doradczego ds. Środków Własnych ⁽⁴⁾. Co trzy lata sporządzane jest sprawozdanie ogólne w sprawie funkcjonowania organizowanych kontroli, które następnie przedstawiane jest władzom budżetowym ⁽⁵⁾.

3.5. Trybunał dokonał przeglądu kontroli i uwzględnił jej wyniki. Podobnie jak w latach poprzednich, stwierdzono, że zastosowana przez Państwa Członkowskie metodologia była racjonalna, a dokumentacja prawidłowa. Kontrole wykazały, że systemy poboru tradycyjnych środków własnych były ogólnie zadowalające, aczkolwiek potwierdziły wciąż nieodpowiednią rzetelność rachunków B w niektórych Państwach Członkowskich (patrz: pkt 3.23).

Systemy nadzoru i kontroli w Państwach Członkowskich

3.6. Systemy nadzoru i kontroli tradycyjnych środków własnych w Państwach Członkowskich obejmują w pierwszym rzędzie kontrole wykonywane przez władze celne, które zostały zdefiniowane we Wspólnotowym Kodeksie Celnym ⁽⁶⁾. Zasadniczo przepisy wspólnotowe nie przewidują ani określonych metod, ani poziomu kontroli celnych i kwestie te pozostawiono uznaniu Państw Członkowskich.

⁽³⁾ Artykuł 18 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000.

⁽⁴⁾ Komitet Doradczy ds. Środków Własnych (KDSW), ustanowiony na podstawie art. 20 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000, składa się z przedstawicieli Państw Członkowskich i Komisji oraz stanowi platformę łączności pomiędzy Komisją i Państwami Członkowskimi w sprawach środków własnych. Komitet rozpatruje kwestie dotyczące wdrożenia systemu środków własnych, jak również kwestie oszacowań tych środków.

⁽⁵⁾ Ostatnim sprawozdaniem jest dokument COM(2003) 345 wersja ostateczna: Czwarte sprawozdanie Komisji w sprawie funkcjonowania systemu kontroli tradycyjnych środków własnych (2000–2002).

⁽⁶⁾ Artykuł 4 ust. 13 i 14 oraz art. 37 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celnym (Dz. U. L 302 z 19.10.1992, str. 1).

3.5. Komisja, w ramach kontroli tradycyjnych zasobów własnych, będzie nadal koncentrować się na zarządzaniu przez Państwa Członkowskie rachunkami B.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Nadzór celny na zewnętrznych granicach lądowych UE

3.7. Trybunał zbadał nadzór celny i odprawy na wybranych posterunkach kontroli granicznej w ośmiu Państwach Członkowskich (7). Kontrola dotyczyła głównie oceny nadzoru celnego i procedur kontroli, mających zapewnić poddanie wszystkich towarów procedurze celnej (8). Stosowane na punktach granicznych procedury zapewniające właściwe traktowanie przywożonych towarów zostały ogólnie uznane za zadowalające.

Pobór ceł przywozowych przy zastosowaniu elektronicznej odprawy celnej

3.8. Komisja wdraża obecnie plan działań (9) służący promowaniu skuteczniejszych procedur celnych, przeważnie poprzez lepsze wykorzystanie technologii informacyjnych. Systemy komputerowe do składania i rozliczania zgłoszeń celnych umożliwiają automatyczną kalkulację i rozliczenie opłat celnych, jak również rozmaite rutynowe kontrole. Systemy te mogą być również stosowane w celu dokonania wyboru tych zgłoszeń i dostaw, które powinny zostać poddane kontroli urzędników celnych, podczas gdy reszta mogłaby zostać poddana automatycznej odprawie, co w znacznym stopniu zmniejszyłoby zakłócenia w handlu międzynarodowym i obniżyłoby koszty kontroli. Niezawodność elektronicznych systemów odpraw oraz jakość zawartych w nich procedur analizy ryzyka w znacznym stopniu wpływa na kompletność i poprawność tradycyjnych środków własnych. Systemy Państw Członkowskich są obecnie na różnych etapach rozwoju. W roku 2003 Komisja przeprowadziła kontrolę elektronicznych systemów odpraw i stwierdziła, iż zasadniczo są one zadowalające, oraz zaleciła szersze ich stosowanie (10).

3.9. Trybunał przeprowadził badanie elektronicznych systemów odpraw celnych w dwunastu Państwach Członkowskich (11) oraz prowadzonego przez Komisję nadzoru i koordynacji. Jego kontrola nie wykazała istotnych braków, zarówno w zakresie działań dotychczas podjętych przez Komisję, jak również w systemach wizytowanych Państw Członkowskich. Jednakże Trybunał zwraca uwagę na następujące kwestie, w jakich zaleca podjęcie dalszych działań, zanim możliwa będzie rezygnacja z tradycyjnych zgłoszeń w formie papierowej.

(7) Estonia, Grecja, Łotwa, Litwa, Polska, Słowenia, Słowacja i Finlandia.

(8) Należy zauważyć, że większość towarów nie podlega odprawie na granicy, lecz, po przewozie, odprawiana jest w urzędach celnych wewnątrz kraju.

(9) Patrz: komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Proste i bezpapierowe środowisko dla ceł i handlu” (COM(2003) 452 wersja ostateczna z 24.7.2003 r.).

(10) Patrz: Sprawozdanie roczne, pkt 3.9.

(11) Niemcy, Estonia, Hiszpania, Francja, Łotwa, Litwa, Węgry, Niderlandy, Polska, Słowacja, Finlandia, Zjednoczone Królestwo.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.10. W przypadku korzystania z systemów komputerowych należy opracować sprawdzone plany funkcjonujących systemów awaryjnych na wypadek katastrofy. Trzy poddane kontroli Państwa Członkowskie nie posiadały kompleksowych planów na wypadek katastrofy, niemniej jednak przygotowały one pewne procedury awaryjne oraz instrukcje. W czterech Państwach Członkowskich plan istniał, lecz nie został sprawdzony. Owe niedociągnięcia stanowią zagrożenie dla ciągłości handlu przywzozowego i wywzozowego oraz dla poboru opłat celnych w przypadku wystąpienia awarii lub innego zagrożenia.

3.11. W sześciu wizytowanych Państwach Członkowskich formularze jednolitego dokumentu administracyjnego (SAD) ⁽¹²⁾ mogą być wysyłane w wersji papierowej wraz z załączoną dyskietką, z której dane zapisywane są w systemie bez podpisu elektronicznego. Jedynie tradycyjna wersja papierowa jest prawnie wiążąca. W trzech Państwach Członkowskich albo nie istniały formalnie ustanowione i zarejestrowane procedury kontroli danych wejściowych, zapewniające zgodność danych zapisanych na dyskietce z wydrukowaną wersją dokumentu, albo też procedury te nie zawsze były przestrzegane. W tych okolicznościach istnieje zagrożenie, że dane stosowane w komputerowym procesie przetwarzania, wraz z kwotą opłat celnych, mogą różnić się od danych przedstawionych na formularzu SAD.

3.12. Jeżeli całkowite sprawdzenie zgłoszeń nie jest wykonalne, do decyzji o tym, czy dany przywóz powinien podlegać badaniu, należy zastosować analizę ryzyka i profile ryzyka. Najlepszym rozwiązaniem jest wdrażanie profili ryzyka w skomputeryzowanym systemie odpraw. W celu zapewnienia skuteczności i porównywalnego poziomu kontroli na wszystkich posterunkach celnych, Komisja zaproponowała kilka instrumentów ⁽¹³⁾, które obejmują metodologię i wspólne kryteria zarządzania ryzykiem. Komisja proponuje także, aby graniczne urzędy celne skoncentrowały się na dopuszczalności i kontrolach bezpieczeństwa. Kontrola fiskalna i handlowa prowadzona byłaby zazwyczaj w lokalach podmiotów gospodarczych, w formie kontroli oraz kontroli na miejscu opartych na wspólnych kryteriach analizy ryzyka.

⁽¹²⁾ Urzędowym wzorem zgłoszenia celnego towarów dokonywanego na piśmie w ramach zwykłej procedury w celu objęcia ich procedurą celną lub ich powrotnego wywozu zgodnie z art. 182 ust. 3 Kodeksu jest jednolity dokument administracyjny (rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celný (Dz.U. L 253 z 11.10.1993, str.1).

⁽¹³⁾ Patrz: komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczny: „Proste i bezpapierowe środowisko dla cel i handlu”.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.10. Komisja zgadza się z komentarzem Trybunału odnoszącym się do kwestii znaczenia systemów awaryjnych. Konieczne są środki ostrożności w celu zapewnienia ciągłości handlu, umożliwienia kontroli przez służby celne i ochrony poboru tradycyjnych zasobów własnych. Komisja ustaliła w prawodawstwie (rozporządzenie (WE) nr 837/2005, art. 353) odpowiednie procedury dla skomputeryzowanej procedury na poziomie wspólnotowym dotyczącej tranzytu — nowy skomputeryzowany system tranzytowy (NCTS). Komisja chciałaby także zauważyć, że systemy ręczne także mogą ulec awarii. Tam gdzie takie przypadki miały miejsce, płatności na tradycyjne zasoby własne były dostosowywane według potrzeby w taki sposób, aby budżet wspólnotowy na tym nie stracił.

3.11. Jako część swoich standardowych działań w odpowiedzi na kwestie podniesione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, Komisja będzie nadal prowadzić odpowiednie kontrole w Państwach Członkowskich.

3.12. Z uwagi na wielkość handlu międzynarodowego oraz szeroki zakres zadań leżących w zakresie obowiązków służb celnych, kontrole celne zawsze będą wybiórcze. Analiza ryzyka odgrywa rolę nie tylko w równomiernym poborze cel (i ich niezwłocznym przekazaniu Komisji), ale także w innych zadaniach. Zadania i odnośne narzędzia proponowane przez Komisję sięgają od ochrony europejskich obywateli przed zagrożeniami dla ich zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony po pobór cel.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.13. Trybunał uprzednio zwrócił uwagę na wykorzystanie metod analizy ryzyka (¹⁴). Jednakże, pomimo wsparcia oraz zaleceń Komisji, nadal istnieją różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi w zakresie systematycznego wykorzystywania przez nie analizy ryzyka i profili ryzyka do celów kontroli, nawet jeśli jest to możliwe dzięki komputeryzacji procedur celnych.

3.14. Zmiana w Kodeksie Celnym (¹⁵) wprowadza dla Państw Członkowskich obowiązek korzystania z zarządzania ryzykiem i określa okresy, w ramach których Państwa Członkowskie stosować mają odpowiednie kontrole oparte na analizie ryzyka oraz w których kontrole celne oparte będą na analizie ryzyka przy wykorzystaniu zautomatyzowanych metod przetwarzania danych. W celu zastosowania nowych zasad konieczne będzie podjęcie dodatkowych starań. Z ustaleń Trybunału poczynionych podczas jego kontroli wynika, że w 2004 r. profile ryzyka nie były w ogóle stosowane w dwóch Państwach Członkowskich, co sprawiło, że podjęcie decyzji w sprawie kontroli fizycznych lub kontroli dokumentów pozostawiono głównie czysto osobistej i subiektywnej ocenie celnika. W dwóch innych Państwach Członkowskich profile ryzyka stosowano tylko w przypadku części przywozów, pozostawiając towary przywożone w oparciu o pewne uproszczone procedury bez jakiegokolwiek ukierunkowania środków kontroli w oparciu o profile ryzyka.

3.15. W jednym Państwie Członkowskim profile ryzyka fiskalnego na granicach zostały ograniczone i zastąpione kontrolą fiskalną przeprowadzoną w lokalach podmiotów gospodarczych. Strategia ta jest zgodna z propozycją Komisji zawartą w jej komunikacie z lipca 2003 r. Niemniej jednak takie podejście może osłabić kontrolę celną, ponieważ częstotliwość kontroli w odniesieniu do wielu podmiotów gospodarczych jest niska.

3.16. Choć waga prób losowych jako elementu dodatkowego była ogólnie uznana w Państwach Członkowskich, w sześciu wizytowanych Państwach Członkowskich nie stosowano statystycznej losowej selekcji towarów.

3.17. Władze celne powinny regularnie monitorować i dokonywać przeglądu wyników kontroli celnej w celu dokonania oceny efektywności i skuteczności systemu zarządzania ryzykiem, uaktualniając przy tym analizę i priorytety działań kontrolnych w oparciu o informację zwrotną uzyskaną w drodze procedury odprawy celnej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.13. *W myśl ostatniej zmiany do Kodeksu Celnego (rozporządzenie (WE) nr 648/2005 z dnia 13 kwietnia 2005 r.) Komisja i Państwa Członkowskie w dalszym ciągu współpracują ze sobą na rzecz wdrożenia wspólnotowego systemu zarządzania ryzykiem.*

3.14. *Wspomniane dwa Państwa Członkowskie, w przypadku których Trybunał stwierdził niestosowanie systemu analizy ryzyka, znajdowały się na etapie wprowadzania go i oba wprowadziły go w odniesieniu do przywozów z końcem 2004 r. Jest to dobry punkt wyjścia, ale zastosowanie analizy ryzyka w odniesieniu do kontroli celnych ma znacznie szersze skutki. Analiza ryzyka odgrywa rolę we wszystkich rodzajach kontroli celnych, w tym także przy wyborze importerów uprawnionych do korzystania z procedur uproszczonych oraz częstotliwości i zawartości merytorycznej kontroli opartych na audycie. Niezależnie od kwestii bezpieczeństwa i ochrony, dla których wyznaczone zostały wyraźne cele, należy się spodziewać, że Państwa Członkowskie przyjmą całą gamę środków o różnym natężeniu, w zależności od wielkości i rodzaju obrotu celnego, jaki obsługują.*

3.15. *Komisja przypomni Państwom Członkowskim o kluczowej roli, jaką może pełnić częstotliwość kontroli we wdrażaniu strategii kontroli opartych na audycie.*

3.16. *Komisja będzie nadal zalecać, aby wspólnotowy system zarządzania ryzykiem zawierał element losowy jako podstawę wyboru przesyłek lub deklaracji, które mają zostać poddane kontroli celnej.*

3.17–3.18. *Komisja zgadza się z tym, że rejestrowanie wyników oraz dokonywanie przeglądu i uaktualnianie profili ryzyka stanowią kluczowe aspekty właściwego zarządzania ryzykiem i nadal będzie wzywać Państwa Członkowskie do wdrażania odpowiednich procedur mających na celu osiągnięcie tego celu.*

(¹⁴) Sprawozdanie specjalne nr 13/98 w sprawie korzystania z metod analiz ryzyka w ramach kontroli celnych i odpraw towarów.

(¹⁵) Rozporządzenie (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celnny (Dz.U. L 117 z 4.5.2005, str. 13).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.18. Odnotowano niedociągnięcia w niektórych administracjach celnych w odniesieniu do rejestrowania wyników kontroli dokumentów/kontroli fizycznych oraz w sprawozdaniach składanych szczeblowi centralnemu. W pewnych przypadkach, bez podania uzasadnienia oraz bez zgody przełożonego, dochodziło do nieuwzględniania filtrów kontroli. Ponadto przegląd profili ryzyka nie zawsze był przeprowadzany w sposób właściwy, pozwalający na uzyskanie zapewnienia co do ich skuteczności, lub istniały braki w koordynacji pomiędzy oddziałami odpowiedzialnymi za ustalanie filtrów kontroli na różnych szczeblach (centralnym, regionalnym i lokalnym). Brak informacji zwrotnej o procedurze celnej wynika z niewystarczającego monitoringu i przeglądu funkcjonowania profili ryzyka oraz rezultatów kontroli celnej, co z kolei uniemożliwia zarówno terminowe uaktualnianie profili ryzyka, jak również optymalne ustalenie priorytetów w odniesieniu do działań kontrolnych przeprowadzonych przez służby celne.

Ustalenia kontroli w sprawie transakcji za rok obrachunkowy

Kwoty naliczone, lecz dotąd nieudostępnione Komisji (rachunki B)

3.19. Należności bez zabezpieczenia oraz te, które zakwestionowano i mogą podlegać zmianie, nie muszą być udostępniane Komisji, jeżeli zamiast tego zostaną zapisane przez Państwa Członkowskie na oddzielnych rachunkach (rachunkach B). Każde Państwo Członkowskie przygotowuje kwartalne zestawienia prowadzonych przez siebie rachunków B. Saldo netto uwzględnione w bilansie Wspólnot w pozycji „Kwoty należne od Państw Członkowskich” wynosi 739,4 mln euro (2003 r.: 729,3 mln euro).

3.20. Dnia 31 grudnia 2004 r. saldo brutto rachunków B w księgach Komisji wynosiło 1 905,0 mln euro, czyli było o 19,4 % niższe niż saldo na dzień 31 grudnia 2003 r. (2 364,3 mln euro) ⁽¹⁶⁾. Główną przyczyną tej zmiany jest wykluczenie

⁽¹⁶⁾ Kwoty brutto przed potrąceniem wynoszą:

	<i>(w mln euro)</i>	
	2004	2003
Saldo brutto	1 905,0	2 364,3
Koszty poboru zatrzymywane przez Państwa Członkowskie (25 %)	(476,2)	(591,1)
Odpis aktualizacyjny (patrz: pkt 3.22)	(689,4)	(1 043,9)
Netto	739,4	729,3

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

z rachunku B zapisów dotyczących przywozu z Nowej Zelandii produktów maślanych w związku rozstrzygnięciem tej sprawy (17).

3.21. Trybunał pozytywnie ustosunkował się do przyjęcia rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2028/2004 (18), które nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek odpisu kwot tradycyjnych środków własnych, które nie zostały odzyskane w określonym terminie. Rozporządzenie nakłada również na Państwa Członkowskie wymóg oszacowania kwoty ujętej w ich rachunkach B, której odzyskanie stało się mało prawdopodobne.

3.22. W celu oszacowania kwot, których odzyskanie jest mało prawdopodobne, Komisja dokonała w swoim bilansie odpisu aktualizacyjnego w oparciu o nowe informacje dostarczone przez Państwa Członkowskie. W porównaniu z latami ubiegłymi całkowity odpis mieści się w przewidywanym przedziale. Jednakże większość Państw Członkowskich nie dostarczyła informacji dotyczących metod sporządzania oszacowań. Tym samym, Trybunał nie może potwierdzić kwoty odpisu i uważa, że Komisja powinna udzielić wskazówek w celu zapewnienia spójnego podejścia. Oszacowania części niemożliwej do odzyskania przygotowane przez Państwa Członkowskie wahają się od 10 % (12,8 mln euro w przypadku Zjednoczonego Królestwa) do 96 % (118 mln euro w przypadku Hiszpanii) (19).

3.23. Podobnie jak w latach ubiegłych (20), kontrole przeprowadzone zarówno przez Trybunał, jak i Komisję (patrz: pkt 3.4) wykazały występowanie systematycznych problemów z rachunkami B, obejmujących opóźnienia w dokonywaniu zapisów, błędne zapisy, pominięcia i nieprawidłowe skreślenia, w szeregu Państw Członkowskich (Belgia, Niemcy, Irlandia, Włochy, Cypr, Polska, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo). W 2003 r. Niemcy usunęły ze swojego rachunku B zapisy wynoszące w sumie 40,1 mln euro, bez podania pełnego uzasadnienia tej redukcji.

3.22. Komisja uważa, że korzystając z oszacowań sporządzonych przez Państwa Członkowskie, stosowała zasadę ostrożności wymaganą na mocy rozporządzenia finansowego. Odzyskiwanie należności celnych zależy od przepisów i procedur krajowych; jedynie Państwa Członkowskie orientują się, czy istnieją uzasadnione podstawy do żądania płatności oraz czy dłużnik posiada odpowiednie aktywa oraz czy jest prawdopodobne, że wszczęte postępowanie windykacyjne przyniesie zamierzone skutki. Podczas posiedzenia Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych (ACOR) w dniu 9 grudnia 2004 r. Komisja wyjaśniła Państwom Członkowskim zasadę stanowiącą podstawę, którą powinny stosować do przygotowywania swoich oszacowań. Komisja przypomni Państwom Członkowskim o ich odpowiedzialności za sporządzanie oszacowań w oparciu o realistyczne dane.

3.23. Komisja dalej omawia z zainteresowanymi Państwami Członkowskimi wymienione punkty w celu uzyskania wyjaśnień oraz zapewnienia skorygowania błędów.

(17) Odnośnie do pochodzenia tych zapisów, patrz: Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 4/98 dotyczące przywozu do Wspólnoty, na warunkach obłożenia obniżoną stawką opłaty, oraz sprzedaży nowozelandzkich produktów mlecznych oraz szwajcarskiego sera. Na skutek rozstrzygnięcia tego sporu ostatecznie anulowano zapisy, co uwzględniono w odpisach aktualizacyjnych w ubiegłych latach. Odzyskaną kwotę (11,6 mln GBP) udostępniono Komisji w zwykły sposób.

(18) Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2028/2004 z dnia 16 listopada 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 wykonujące decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. L 352 z 27.11.2004, str. 1).

(19) Ponadto siedem Państw Członkowskich posiadających w swoich rachunkach B jedynie małe kwoty (razem mniej niż 0,1 % całkowitego salda rachunków B) uznało, że możliwa do odzyskania jest całość tych kwot.

(20) Patrz: Sprawozdanie roczne za 2003 r., pkt 3.40.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Opłaty cukrowe

3.24. W ramach wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru, producenci ponoszą odpowiedzialność finansową za straty spowodowane zbyciem nadwyżek w produkcji cukru w ramach kwoty produkcyjnej ⁽²¹⁾. Jest to wprowadzane w życie poprzez nakładanie opłat na produkcję cukru, izoglukozy i syropu inulinowego. Opłaty obliczane są przez Komisję (479,8 mln euro za rok gospodarczy 2002/2003) oraz pobierane są od producentów przez Państwa Członkowskie. Państwa Członkowskie zatrzymują jako koszty poboru 25 % opłat ⁽²²⁾.

3.25. Trybunał podjął wcześniej prowadzone prace w zakresie opłat cukrowych i zbadał obliczenia zakończone we wrześniu 2004 r. (za rok gospodarczy zaczynający się dnia 1 lipca 2002 r. i trwający do dnia 30 czerwca 2003 r.). Z ustaleń Trybunału wynika, że system obliczania opłat cukrowych funkcjonował zasadniczo w sposób zadowalający, pomimo niejasności w zalecanej metodzie obliczeń ⁽²³⁾, które należy wyeliminować. Trybunał zwraca także uwagę na następujące punkty, w stosunku do których zaleca działania naprawcze:

- a) całkowita kwota opłat cukrowych (479,8 mln euro) została błędnie zaniżona o około 6 mln euro;
- b) w odniesieniu do dwóch głównych źródeł danych, na których obliczenia są oparte:
 - i) baza danych Eurostatu COMEXT ⁽²⁴⁾ zawierała nieścisłości w zakresie ilości wywożonego syropu inulinowego, na skutek czego Komisja, wbrew przepisom rozporządzenia, była zmuszona wykorzystać inne dane otrzymane od Państw Członkowskich;
 - ii) komunikaty przedłożone przez Państwa Członkowskie nie były systematycznie sprawdzane przez Komisję. Ponadto Komisja nadal nie opracowała wytycznych w zakresie najlepszych praktyk w organizacji mechanizmów kontroli zapewniających wiarygodność tych komunikatów, zgodnie z zaleceniem zawartym w Sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 20/2000 ⁽²⁵⁾.

3.25.

- a) *Korekty dokonają się automatycznie w momencie obliczania opłat na 2005 r., które mają odnosić się do obliczeń i sprawozdań z poprzednich lat.*
- b)
 - i) *Rozporządzenie (WE) nr 314/2002 zostanie zmodyfikowane w celu sprecyzowania, między innymi, tego szczególnego elementu obliczenia.*
 - ii) *Państwom Członkowskim zostały przekazane zalecenia dotyczące struktury ich mechanizmów kontroli. Przy tworzeniu mechanizmów kontroli dla nowego systemu cukrowniczego Komisja należy uwzględnić wnioski Trybunału oraz wnioski ze swoich własnych audytów.*

⁽²¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2001 z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 178 z 30.6.2001, str. 1).

⁽²²⁾ Decyzja Rady 2000/597/WE, Euratom, art. 2 ust. 3.

⁽²³⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 314/2002 z dnia 20 lutego 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania systemu kwot w sektorze cukru (Dz.U. L 50 z 21.2.2002, str. 40).

⁽²⁴⁾ COMEXT jest nazwą referencyjnej bazy danych Eurostatu zawierającej statystyki handlu zewnętrznego.

⁽²⁵⁾ Punkt 61.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.26. Ponadto, zgodnie z uwagami Trybunału zawartymi w Sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 4/91 ⁽²⁶⁾, w ramach obecnego systemu rachunkowości Komisji nadal nie ma możliwości ostatecznego uzgodnienia dochodów i wydatków, które mają być finansowane z opłat cukrowych.

3.26. Nie ma potrzeby przeprowadzania uzgodnienia dochodów pochodzących z opłat i wydatków budżetowych, gdyż ustalona na mocy obowiązujących rozporządzeń Rady metoda obliczeniowa nie daje tym dwóm elementom równego statusu. Porównanie może być w razie potrzeby, przeprowadzane poza systemem rachunkowości.

Środki własne w oparciu o VAT/DNB

Wstęp

3.27. W przeciwieństwie do dochodów z tradycyjnych środków własnych, środki własne w oparciu o VAT i DNB odpowiadają makroekonomicznym statystykom wynikającym z danych, których nie można sprawdzić bezpośrednio. Z tej przyczyny punktem wyjścia kontroli VAT/DNB jest otrzymanie przez Komisję wskaźników makroekonomicznych przygotowanych przez Państwa Członkowskie (w postaci prognoz lub końcowych wartości); w jej ramach dokonywana jest próba oceny systemu postępowania z danymi przez Komisję przed ostatecznym włączeniem ich do końcowych rozliczeń. Kontrola ta obejmuje zatem ustalenie rocznego budżetu i jego wykonanie w zakresie miesięcznych płatności dokonywanych przez Państwa Członkowskie. Dotyczy ona również systemów nadzoru i kontroli Komisji, których zadaniem jest zapewnienie, aby dochód UE był należycie określony oraz pobrany. Szczegółowe aspekty środków własnych w oparciu o VAT/DNB podlegają oddzielnym kontrolom.

3.28. Odrębne kontrole Trybunału w zakresie środków własnych w oparciu o VAT i DNB objęły przeprowadzone przez Komisję kontrole wykazów opracowanych przez Państwa Członkowskie na potrzeby Europejskiego Systemu Rachunków (ESA 95) ⁽²⁷⁾, obliczanie średniej ważonej stopy VAT w sprawozdaniach VAT przedłożonych przez Państwa Członkowskie ⁽²⁸⁾ oraz systemy nadzoru i kontroli w związku z ustanawianiem rachunków narodowych w urzędach statystycznych Państw Członkowskich.

⁽²⁶⁾ Punkt 5.19.

⁽²⁷⁾ Europejski System Rachunków 1995 (załącznik A do rozporządzenia Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz.U. L 310 z 30.11.1996, str. 1)), służy do ustanawiania rachunków narodowych na potrzeby Wspólnoty, w szczególności do celów obliczenia środków własnych w oparciu o DNB (rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych (rozporządzenie DNB) (Dz.U. L 181 z 19.7.2003, str. 1)).

⁽²⁸⁾ Sprawozdanie VAT jest dokumentem sporządzanym przez Państwa Członkowskie, który zawiera dane używane do określenia podstawy VAT. Podstawa VAT stanowi punkt wyjścia do obliczenia środków własnych w oparciu o VAT i jest niezbędna do sprawowania kontroli przez Komisję (art. 7 i 11 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 155 z 7.6.1989, str. 9)).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena systemów nadzoru i kontroli*Systemy nadzoru i kontroli Komisji*

3.29. Czynności kontrolne prowadzone przez Komisję we współpracy z Państwami Członkowskimi stanowią kluczowy element systemu kontroli w zakresie środków własnych w oparciu o VAT/DNB. Trybunał zbadał prace jednostek realizujących powyższe kontrole.

Środki własne w oparciu o VAT

3.30. W odniesieniu do środków własnych w oparciu o VAT, w rezultacie kontroli przeprowadzonych na miejscu w trakcie roku obrachunkowego 2004, zgłoszono 28 nowych zastrzeżeń⁽²⁹⁾ dotyczących konkretnych elementów sprawozdań VAT Państw Członkowskich⁽³⁰⁾. Przygotowanie i przekazanie wyników tych kontroli odznaczało się dobrą jakością. Jednakże, z powodu ograniczonych dostępnych zasobów, Komisja ma trudności z utrzymaniem tej samej jakości i częstotliwości kontroli w Państwach Członkowskich, jak miało to miejsce przed rozszerzeniem⁽³¹⁾. Ponadto poczyniono niewielki postęp w zakresie działań podjętych w następstwie uwag z kontroli dotyczących zastrzeżeń (jedynie 6 zastrzeżeń zostało zniesionych w ciągu roku), pozostawiając na koniec 2004 r. 107 zastrzeżeń. Zastrzeżenia te często obejmują kilka lat obrachunkowych, a cztery z nich odnoszą się do sprawozdań VAT przedłożonych ponad dziesięć lat temu. Ich efekt finansowy nie został jeszcze oszacowany przez Komisję.

3.30. Analiza Komisji pokazuje, jak trudno jest dokonać oszacowania wpływu finansowego zastrzeżeń, jako że odnoszą się one głównie do przypadków, w których brakuje rzetelnych danych. Zastrzeżenia na ogół zgłasza się właśnie w celu zobowiązania Państw Członkowskich do poszukiwania rzetelnych danych liczbowych i możliwej do przyjęcia metodologii. Wreszcie Komisja oznajmiła w 2003 r. swoją gotowość do wniesienia do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zastrzeżeń od dawna niewyjaśnionych tam, gdzie wydaje się to być pomocne. Okazało się to już być skuteczne w przypadku dwóch Państw Członkowskich, które pozytywnie odpowiedziały na wnioski Komisji w czasie, gdy postępowania w sprawie naruszenia przepisów znajdowały się jeszcze na etapie przygotowawczym. Komisja ma świadomość zwiększonej ilości pracy wynikającej z rozszerzenia UE i sprawdza, jak może w najlepszy sposób wykorzystać swoje zasoby tak, aby podtrzymać jakość kontroli.

Kontrole przeprowadzone w zakresie obliczania średniej ważonej stopy VAT w sprawozdaniach VAT sporządzanych przez Państwa Członkowskie.

3.31. Państwa Członkowskie, które stosują różne stawki VAT, muszą obliczyć średnią ważoną stopę do stosowania w obliczeniach środków własnych w oparciu o VAT przez Komisję. Wszelki błąd w tym obliczeniu może mieć wpływ na podstawę VAT stosowaną do obliczenia środków własnych i w konsekwencji może mieć wpływ na wypłaconą kwotę środków własnych w oparciu o VAT. Trybunał zbadał kontrole Komisji w zakresie tego aspektu systemu, skontrolował obliczenia średniej ważonej stopy w pięciu Państwach Członkowskich⁽³²⁾ i sprawdził ich zgodność z wymogami prawnymi Wspólnoty⁽³³⁾.

⁽²⁹⁾ Dziesięć z tych 28 zastrzeżeń stanowi uszczegółowienie istniejących zastrzeżeń.

⁽³⁰⁾ Zastrzeżenia są istotnym narzędziem stosowanym przez Komisję, aby zapewnić możliwość wprowadzania korekt do sprawozdań VAT sporządzanych przez Państwa Członkowskie po upływie terminu 4 lat określonego w prawodawstwie Wspólnoty.

⁽³¹⁾ Średnio co dwa lata.

⁽³²⁾ Niemcy, Włochy, Niderlandy, Finlandia i Szwecja.

⁽³³⁾ Patrz: art. 3 i 4 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.32. W zakresie 29 szczegółowych zastrzeżeń dotyczących średniej ważonej stopy Trybunał ustalił, że wiele z nich pozostało nierozstrzygniętych przez zbyt długi czas ⁽³⁴⁾. W momencie gdy wysunięto zastrzeżenie, Państwa Członkowskie nie miały wyznaczonego terminu na rozwiązanie problemu.

3.33. Z drugiej strony, Komisja nie wysunęła żadnego zastrzeżenia w przypadkach systematycznych niedociągnięć ⁽³⁵⁾ w obliczaniu średniej ważonej stopy.

3.34. W Komisji, Dykcja Generalna ds. Budżetu zleciła znaczną część kontroli w zakresie obliczania średniej ważonej stopy Eurostatowi, a pewne aspekty podatkowe obliczeń Dykcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej. Podczas kontroli przeprowadzanej przez Trybunał ich odpowiednie role i zadania nie były formalnie udokumentowane.

Środki własne w oparciu o DNB

3.35. W zakresie środków własnych w oparciu o DNB, bezpośrednia weryfikacja przez Komisję rachunków narodowych, które stanowią podstawę danych przedstawianych w kwestionariuszach DNB, była wciąż niewystarczająca ⁽³⁶⁾. Niemniej jednak

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.32. Nie istnieje żadna sankcja prawna, którą Komisja mogłaby zastosować w celu zobowiązania Państwa Członkowskiego do szybkiej poprawy źródeł danych lub metod obliczeń, chociaż postępowanie w sprawie naruszenia przepisów stanowi możliwe rozwiązanie długoterminowe. Niemniej zaległe zastrzeżenia są ponownie badane podczas każdej kontroli i kolejne sprawozdania z kontroli stanowią dowód na postęp rozmów w kwestii każdego zastrzeżenia. W przypadku Austrii dokonany został znaczny postęp, który umożliwi zniesienie zastrzeżenia, które zostało wniesione zarówno przez Austrię, jak i przez Komisję, kiedy tylko Komisja otrzyma przyjęte zmiany.

3.33. W przypadku Włoch, cytowanym w przypisie dokumentu Trybunału, Komisja przyjęła przybliżone dane w celu przyporządkowania niewielkiej liczby produktów do stawek VAT. Wydatki dla tych produktów są znane, nie ma jednak szczegółowych informacji na temat przyporządkowania do poszczególnych stawek VAT lub o zwolnieniu z VAT. Dla środków trwałych brutto (GFCF) używana jest jedna przybliżona stawka procentowa w celu rozróżnienia pomiędzy stawką normalną a stawką obniżoną. Włochy mogą przyznać tą stawkę opodatkowania jedynie na ograniczony okres. Podczas stosownych kontroli Komisja potwierdziła brak jakichkolwiek danych do przeprowadzenia tego obliczenia. Komisja przyjęła podział oparty na wstępnym oszacowaniu jedynie w drodze wyjątku na krótki okres dwóch lat, przedłużony następnie do czterech. W ostatnim sprawozdaniu z kontroli Komisja oznajmiła już, że powyższa praktyka nie będzie więcej akceptowana.

3.34. DG ds. Budżetu ponosi ogólną odpowiedzialność za określenie średniej ważonej stopy, przy technicznym wsparciu ze strony Eurostatu w zakresie ważenia sektorów gospodarki oraz ze strony DG ds. Cł i Podatków (TAXUD) w kwestii przyporządkowania towarów i usług do poszczególnych stawek VAT. W odpowiedzi na komentarz Trybunału sporządzony został protokół ustaleń podpisany przez trzech dyrektorów generalnych wymienionych jednostek precyzujący te role oraz obejmujący inne dziedziny współpracy. Protokół ustaleń wszedł w życie we wrześniu 2005 r.

⁽³⁴⁾ Na przykład zastrzeżenie dotyczące „korekty dla małych firm” w Niemczech, mającej zastosowanie od 1991 do 2001 roku, które zostało wysunięte w trakcie kontroli w 1995 r., następnie przedłużone i zniesione w 2004 r. (z wyłączeniem zastrzeżeń dotyczących roku 2000) oraz zastrzeżenie dotyczące „rekompensaty samochodowej” w Austrii wysunięte w 1999 r. w stosunku do sprawozdań VAT za lata 1995–2001.

⁽³⁵⁾ We Włoszech metody stosowane do uzyskania wymaganego zestawienia ostatecznej konsumpcji gospodarstw domowych oraz wydatków na środki trwałe brutto (ang. *gross fixed capital formation*, w skrócie GFCF) nie były w pełni rzetelne.

⁽³⁶⁾ Dokument oparty na wspólnym modelu, za pomocą którego krajowe urzędy statystyczne co roku przekazują dane na temat DNB do Eurostatu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja rozpoczęła tworzenie jednostki, która podejmie się weryfikacji rachunków publicznych i rachunków narodowych sporządzanych przez Państwa Członkowskie.

3.36. Od 2003 r. prawodawstwo Wspólnoty przewiduje przykazywanie Komisji przez Państwa Członkowskie rocznego sprawozdania dotyczącego jakości danych DNB. Sprawozdanie powinno zawierać informacje konieczne do wykazania, w jaki sposób została obliczona łączna kwota DNB, oraz, w szczególności, opisywać wszelkie istotne zmiany w procedurach i wykorzystanych podstawowych statystykach, a także wyjaśniać zmiany, jakie zostały dokonane w stosunku do wcześniejszych szacunków DNB. Zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 treść oraz format tego sprawozdania są zgodne z wytycznymi ustanowionymi przez Komisję ⁽³⁷⁾.

3.37. Przegląd sprawozdań dotyczących jakości przedłożonych w 2004 r. wykazuje, że:

- a) niektóre Państwa Członkowskie nie postępowały zgodnie z wytycznymi w zakresie treści i formatu;
- b) istnieją znaczne różnice w ilości i poziomie szczegółowości podawanych informacji;
- c) nie podano informacji na temat wyników dochodzeń w zakresie jakości DNB i jego składników, chociaż wytyczne wymagają podania takiej informacji.

Kontrole Komisji w zakresie wykazów ESA 95

3.38. Znaczna część systemów nadzoru i kontroli Komisji w zakresie środków własnych w oparciu o DNB dotyczyła wykazów ESA 95. DNB oraz leżące u jego podstawy rachunki narodowe, które stanowią podstawę obliczeń środków własnych w oparciu o DNB, muszą zostać skompilowane przez Państwa Członkowskie zgodnie z ESA 95. W tym celu Państwa Członkowskie muszą sporządzić wykazy DNB, które są odmiennymi dla każdego kraju opisami metod i procedur stosowanych do obliczania łącznej kwoty DNB oraz do sporządzania leżących u jej podstaw rachunków narodowych.

3.39. W celu oceny skuteczności kontroli sprawdzających przestrzeganie wymogów ESA 95 w Państwach Członkowskich Trybunał ocenił sposób, w jaki Komisja przeprowadziła kontrole wykazów DNB do celów ESA 95 w 15 Państwach Członkowskich przed rozszerzeniem ⁽³⁸⁾.

3.37. *Sprawozdania dotyczące jakości zostały dostarczone po raz pierwszy w 2004 r. i ich wynikiem była znaczna poprawa, w porównaniu do poprzednich lat, jakości informacji dostarczanych w kwestionariuszu. Nie jest to niezwykle ani dziwne, że stosowane po raz pierwszy nowe wytyczne zostały do pewnego stopnia różnie zinterpretowane. Komitet DNB na swoim posiedzeniu w lipcu 2005 r. przyjął propozycje Eurostatu dotyczące rozszerzonych wytycznych, które mają zapewnić bardziej zharmonizowane wyniki w tym roku.*

⁽³⁷⁾ Patrz: protokół z drugiego spotkania Komitetu DNB z 25–26 marca 2004 r., na którym Komitet zaakceptował proponowaną strukturę kwestionariusza i sprawozdania dotyczącego jakości na 2004 r.

⁽³⁸⁾ Przewiduje się, że wykazy DNB 10 nowych Państw Członkowskich zostaną sporządzone w 2006 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.40. Wykazy DNB powinny być zostać przedstawione Komisji do końca 2000 roku. Większość Państw Członkowskich przekazała swoje wykazy w trakcie 2001 roku, a Francja i Luksemburg dopiero odpowiednio w 2003 i 2004 roku.

3.41. Poprzez opracowanie kwestionariusza oceny wykazów DNB ⁽³⁹⁾ Komisja poprawiła podejście kontrolne, tworząc systematyczne i ustrukturyzowane narzędzie do prowadzenia swoich kontroli. Jednakże, Komisja nie sprawdziła, czy systemy i metody opisane w wykazach są faktycznie stosowane przez krajowe urzędy statystyczne.

3.42. Dokumentacja kontroli Komisji w zakresie wykazów była niekompletna. Udokumentowane były jedynie te przypadki, gdzie Komisja odnotowała problemy lub nierozstrzygnięte kwestie. Takie podejście nie zapewnia pełnego śladu rewizyjnego kontroli przeprowadzonych przez Komisję, zmniejszając tym samym sprawdzalność oraz rzetelność tych kontroli.

Działalność nielegalna

3.43. Kompletność jest istotnym aspektem DNB zapewniającym istnienie wiarygodnej podstawy dla sprawiedliwego obciążenia Państw Członkowskich udziałem w środkach własnych w oparciu o DNB. ESA 95 stanowi, że wszystkie kategorie nielegalnej działalności powinny być uwzględnione w DNB. Komisja wystąpiła z wnioskiem, aby Państwa Członkowskie rozpoczęły oszacowanie niektórych kategorii nielegalnej działalności ⁽⁴⁰⁾.

3.44. Z kontroli Komisji w zakresie wykazów do celów ESA 95 wynika, że jedynie kilka Państw Członkowskich ujęło takie szacunki w DNB, w dodatku dla różnego rodzaju nielegalnej działalności. Dlatego też szacunki DNB nie są w pełni porównywalne, co wpływa na obliczenia środków własnych w oparciu o DNB, i nie są w pełni zgodne z wymogami ESA 95.

Konsumpcja pośrednia

3.45. ESA 95 stanowi, że zakupy o niskiej wartości (drobne narzędzia o wartości niższej niż 500 euro), dokonywane przez przedsiębiorstwa, są uważane za konsumpcję pośrednią. Odstępstwo od tej zasady wymaga zastosowania przez dane Państwa Członkowskie korekty w celu zachowania zgodności z wymogami ESA.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.40. Komisja wywierała nieustanny nacisk na Francję i Luksemburg, aby dostarczyły swoje wykazy.

3.41. W wielu przypadkach Państwa Członkowskie opisują w swoich wykazach słabe punkty swoich rachunków oraz planowane środki naprawcze. Komisja uważa, że istnieje niewielkie ryzyko, aby opisane w wykazach systemy i metody nie były w rzeczywistości stosowane. Ten pogląd jest poparty faktem, że wiele Państw Członkowskich publikuje swoje wykazy lub ich fragmenty.

3.42. Komisja sprawdza wykazy według kwestionariusza oceny wykazów DNB jako listy kontrolnej w celu zapewnienia, że w przypadku wszystkich Państw Członkowskich objęte zostaną te same kwestie. Z pytań wysłanych do Państw Członkowskich w celu przygotowania wizyt DNB można łatwo wywnioskować, że w ich kompilacji wykorzystywany jest kwestionariusz oceny wykazów DNB. Komisja postanowiła, że sporządzanie szczegółowych informacji dla wszystkich pozycji kwestionariusza oceny wykazów DNB, które nie są sprawdzane podczas wizyty DNB nie byłoby użyteczne ani opłacalne, gdyż Komisja nie byłaby w stanie skończyć analizy wykazu w rozsądnym czasie.

3.44. Komisja wywiera aktywnie presję na Państwa Członkowskie, aby w DNB ujmowane zostały przypadki działalności nielegalnej. Ujęcie to jest wymagane jednak, począwszy od roku budżetowego 2002 (roku, od którego ESA95 odnosi się do zasobów własnych). Lata te aktualnie nadal czekają na weryfikację. Państwa Członkowskie mają czas do 2006 r., aby dostosować się w tej kwestii do ESA95, zanim zgłoszone zostaną ewentualne zastrzeżenia.

⁽³⁹⁾ Jest to standardowy kwestionariusz używany przez Eurostat do kontroli wykazów DNB; zawiera on 277 pytań obejmujących szeroki zakres zagadnień.

⁽⁴⁰⁾ Ocenianej przez Eurostat, na podstawie już przeprowadzonych badań, na poziomie 1–2 % DNB.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.46. W dwóch z ośmiu kontrolowanych Państw Członkowskich ⁽⁴¹⁾ (Belgia i Irlandia) w zasadach rachunkowości mających zastosowanie do przedsiębiorstw taki próg nie istnieje, a mimo to nie stosuje się tam korekty zapewniającej zgodność z ESA 95. Po omówieniu tej sytuacji z tymi dwoma Państwami Członkowskimi Komisja zaakceptowała ją, nie starając się dalej znaleźć potwierdzenia, że to odstępstwo od ESA 95 nie było istotne.

Systemy nadzoru i kontroli w Państwach Członkowskich

3.47. Prawodawstwo Wspólnoty w zakresie harmonizacji dochodu narodowego brutto (DNB) ⁽⁴²⁾ wymaga podejmowania szczególnych starań w celu poprawy praktyk kompilacji DNB w Państwach Członkowskich oraz rozpowszechnienia najlepszych praktyk w tej dziedzinie. Przewiduje ono także przyjęcie środków w celu zwiększenia wiarygodności, porównywalności i kompletności danych DNB. W siedmiu Państwach Członkowskich ⁽⁴³⁾ Trybunał zbadał, do jakiego stopnia w urzędach statystycznych utworzone i wdrożone zostały systemy nadzoru i kontroli w zakresie kompilacji rachunków narodowych.

3.48. Trybunał zauważa, że istnieją znaczne różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi w zakresie istnienia i wdrożenia następujących elementów systemów nadzoru i kontroli dotyczących procesu kompilacji rachunków narodowych:

- a) prowadzenie formalnej i ustrukturyzowanej analizy ryzyka procesu kompilacji rachunków narodowych ⁽⁴⁴⁾;
- b) istnienie umów lub podobnych uzgodnień między departamentami ds. rachunków narodowych a jednostkami dostarczającymi podstawowe dane statystyczne, określających warunki dostarczania i jakość danych ⁽⁴⁵⁾;
- c) systematyczne sporządzanie „sprawozdań dotyczących jakości” towarzyszących badaniom statystycznym ⁽⁴⁶⁾;
- d) dokumentowanie kontroli nadzorczych prowadzonych przez kierownictwo w zakresie kompilacji rachunków narodowych ⁽⁴⁴⁾;
- e) prowadzenie wewnętrznych kontroli procesu gromadzenia i kompilacji danych statystycznych ⁽⁴⁴⁾.

3.46. *Tak w Belgii, jak i w Irlandii nie wiadomo, jakie progi stosują w praktyce przedsiębiorstwa, gdyż nie istnieje progowa wartość fiskalna ani rachunkowa. Ponieważ w takim przypadku nie wiadomo nawet, jaki znak powinna mieć ewentualna korekta nie mówiąc już o jego rozmiarze, zdaniem Komisji najostrożniejszym rozwiązaniem jest niestosowanie żadnej korekty.*

3.48–3.49. *Z powodu różnic między Państwami Członkowskimi Komisja stosuje te same znormalizowane narzędzia do weryfikacji wiarygodności, porównywalności i kompletności danych DNB wszystkich Państw Członkowskich użytych w odniesieniu do zasobów własnych, łącznie z bardzo szczegółowymi opisami źródeł i metod (wykazy DNB) z corocznymi aktualizacjami w postaci sprawozdań dotyczących jakości. Komisja jest zdania, że wspomniane systemy dają wystarczające gwarancje, że dane dotyczące DNB są wiarygodne, porównywalne i kompletne.*

W ramach Komitetu DNB Komisja omówi z Państwami Członkowskimi zakres, w jakim krajowe systemy nadzoru i kontroli powinny stać się częścią procesu weryfikacji DNB.

⁽⁴¹⁾ Belgia, Dania, Francja, Irlandia, Luksemburg, Niderlandy, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

⁽⁴²⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003, w szczególności jego art. 2, 3 i 5.

⁽⁴³⁾ Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Węgry, Polska i Zjednoczone Królestwo.

⁽⁴⁴⁾ Element ten jest w pełni wdrożony w Zjednoczonym Królestwie.

⁽⁴⁵⁾ Element ten jest w pełni wdrożony w Niemczech, Polsce i Zjednoczonym Królestwie.

⁽⁴⁶⁾ Ma to miejsce jedynie we Francji i Zjednoczonym Królestwie.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.49. Trybunał wskazuje, że różnice w istnieniu i wdrażaniu systemów nadzoru i kontroli mogą prowadzić do różnicowego stopnia wiarygodności, porównywalności i kompletności rachunków narodowych.

Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych

3.50. Trybunał zbadał roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia Dyrektorów Generalnych DG ds. Budżetu oraz Eurostat. Podobnie jak w 2003 r., roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Budżetu podaje liczbę wizyt kontrolnych w zakresie VAT złożonych w Państwach Członkowskich, jednak nie mówi nic więcej na temat weryfikacji danych w zakresie środków własnych w oparciu o VAT. W sprawozdaniu nie ma też mowy o działaniach kontrolnych w odniesieniu do środków własnych w oparciu o DNB VAT, istnieniu 107 zastrzeżeń w odniesieniu do sprawozdań VAT przedstawianych przez Państwa Członkowskie ani też o zmianach w liczbie zastrzeżeń w ciągu roku.

3.51. Roczne sprawozdanie z działalności Eurostatu wspomina o kontrolach wykazów ESA 95 Państw Członkowskich w zakresie źródeł i metod statystycznych. W sprawozdaniu stwierdza się, że kontrole te spowodowały wprowadzenie niewielkiej liczby zastrzeżeń szczegółowych w miejsce zastrzeżeń ogólnych zgłoszonych uprzednio w stosunku do wszystkich danych pochodzących ze wszystkich Państw Członkowskich. Sprawozdanie to nie uwzględnia jednak faktycznej liczby szczegółowych zastrzeżeń (57) oraz faktu, że na koniec roku 2004 wciąż pozostawało w mocy ogólne zastrzeżenie w przypadku Niemiec i Luksemburga. Roczne sprawozdanie z działalności nie wspomina także, w jakim stopniu zostały osiągnięte kluczowe priorytety na 2004 r. w zakresie sprawdzania danych VAT i DNB sporządzanych przez Państwa Członkowskie, wymienione w programie statystycznym Komisji na rok 2004.

Wnioski i zalecenia

3.52. Uwzględniając zakres kontroli (patrz: pkt 3.3) oraz z wyjątkiem kwestii odnoszących się do rachunków B, o których mowa w pkt 3.23, przeprowadzone przez Trybunał kontrole przyniosły na ogół zadowalające wyniki co do rzetelności rozliczeń prowadzonych w zakresie tradycyjnych środków własnych oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw.

3.53. Uwzględniając zakres kontroli, o którym mowa w pkt 3.27, Trybunał uważa, że, na podstawie danych dostarczonych przez Państwa Członkowskie, środki w oparciu o VAT i DNB, we wszystkich istotnych aspektach, zostały poprawnie obliczone, zebrane i zarejestrowane przez Komisję w rozliczeniach Wspólnoty.

3.50. Roczne sprawozdania z działalności sporządzone przez dyrektorów generalnych są z natury bardzo wybiórcze, przedstawiają działania o szczególnej wadze lub też takie, które posiadają pewną wartość ilustracyjną. W przypadku DG ds. Budżetu zostało uznane za wystarczające wspomnienie samych kontroli bez podawania szczegółów dotyczących zastrzeżeń, które są rutynowym narzędziem poprawiania sprawozdań VAT. Sposób przedstawienia kontroli w zakresie zasobów opartych na VAT w ramach DG ds. budżetu zostanie nierniej ponownie zbadany.

3.51. Liczba zastrzeżeń odnoszących się do poszczególnych Państw Członkowskich jest niewielka. Ponadto liczba zastrzeżeń jako taka nie jest zbyt ważnym wskaźnikiem, gdyż mogą one posiadać większy lub mniejszy wpływ liczbowy na DNB. Eurostat zgadza się dostarczyć w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności więcej informacji na temat weryfikacji DNB i VAT.

3.52. Jak zauważył Trybunał w pkt 3.21 sprawozdania, rozporządzenie stanowiące o rachunkach B zostało zmienione na koniec 2004 r. Wprowadzone zmiany pomogą otrzymać bardziej wiarygodne i dokładne rachunki B.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.54. Niemniej jednak czynności kontrolne Trybunału dotyczące środka własnego w oparciu o DNB wykazały niedociągnięcia, które mogą mieć wpływ na jakość danych, na podstawie których ustalane są składki DNB Państw Członkowskich. Trybunał zaleca Komisji, aby:

- a) prowadziła (bezpośrednie) weryfikacje wybranych łącznych kwot w rachunkach narodowych (patrz: pkt 3.35);
- b) rozszerzyła kontrole wykazów źródeł i metod stosowanych do kompilacji rachunków krajowych w Państwach Członkowskich oraz usprawniła system dokumentowania kontroli (patrz: pkt 3.41–3.42);
- c) dążyła do tego, aby Państwa Członkowskie pozostawały w zgodności z wymogami ESA 95 w zakresie uwzględniania działalności nielegalnej w DNB (patrz: pkt 3.43–3.44);
- d) przeanalizowała, w porozumieniu z Państwami Członkowskimi, w jaki sposób można wdrożyć najlepsze praktyki nadzoru i kontroli w odniesieniu do kompilacji rachunków narodowych (patrz: pkt 3.47–3.49);
- e) przeprowadziła analizę porównawczą sprawozdań dotyczących jakości, określiła bardziej precyzyjne wytyczne i wzmocniła monitoring ich wdrażania (patrz: pkt 3.36–3.37).

3.55. W zakresie prowadzonych przez Komisję kontroli systemów leżących u podstaw obliczania środków własnych w oparciu o VAT, Trybunał:

- a) zauważa, że zastrzeżenia, w szczególności z uwagi na ich wysoką liczbę (107), mają wpływ na poprawność sprawozdań VAT Państw Członkowskich i zaleca, aby Komisja, w porozumieniu z Państwami Członkowskimi i tam, gdzie jest to możliwe, określiła wartościowo te zastrzeżenia ⁽⁴⁷⁾ (patrz: pkt 3.30);
- b) zaleca, aby Komisja zwiększyła swoje starania w celu zmniejszenia liczby długoletnich zastrzeżeń (patrz: pkt 3.30 i 3.32).

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.54. Komisja jest zdania, że jej systemy dają wystarczające gwarancje na to, że dane dotyczące DNB są wiarygodne, porównywalne i kompletne. Ostatnio przyjęte zalecenie w sprawie niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych (COM(2005)217), które zawiera „Kodeks postępowania w statystyce europejskiej”, powinno przyczynić się do utrwalenia jakości statystyk makroekonomicznych, w tym DNB.

- a) Komisja bada obecnie możliwe sposoby przeprowadzenia bezpośredniej weryfikacji w sensie wskazanym przez Trybunał.
- b) Komisja będzie dążyć do poprawienia dokumentacji w zakresie własnych ograniczeń związanych z zasobami.
- c) Komisja prowadzi już działania w tym kierunku.
- d) Komisja, za pośrednictwem Komitetu DNB, stymuluje najlepsze praktyki kompilacji rachunków narodowych. Komisja przedstawi Komitetowi DNB zalecenie Trybunału.
- e) Po przeprowadzeniu audytu przez Trybunał wyniki analizy porównawczej i precyzyjniejsze wytyczne zostały przedstawione i zatwierdzone na posiedzeniu Komitetu DNB w lipcu 2005 r.

3.55.

- a) Zastrzeżenia są na ogół zgłaszane właśnie w celu zobowiązania Państw Członkowskich do poszukiwania wiarygodnych danych liczbowych i możliwej do przyjęcia metodologii. Ponadto praktyka stosowana przez Komisję od 2003 r. polegająca na dalszym dzieleniu pewnych zastrzeżeń w celu uczynienia ich bardziej przejrzystymi i potencjalnie łatwiejszymi do uwzględnienia, doprowadziła do pozornego zwiększenia ich liczby. Dwu- lub trzyletni cykl kontrolny wity prowadził do opóźnienia korzystnego efektu tej polityki.
- b) Zmniejszenie liczby długoletnich zastrzeżeń zależy przede wszystkim od możliwości administracji Państw Członkowskich spełnienia odpowiednich norm w zakresie jakości. Tam, gdzie dane się dezaktualizują, potrzebne są nowe zastrzeżenia. Komisja ogłosiła w 2003 r. swoją gotowość do stosowania, w razie potrzeby, postępowania w sprawie naruszenia przepisów w celu zakończenia spraw dotyczących długoletnich zastrzeżeń.

⁽⁴⁷⁾ Patrz: Sprawozdanie roczne za 2002 r., pkt 3.38.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) zauważa, że z powodu zwiększenia się liczby Państw Członkowskich z 15 do 25 taki sam zakres i jakość kontroli można w przyszłości utrzymać jedynie w przypadku zwiększenia zasobów kadrowych, zracjonalizowania polityki kontroli poprzez stosowanie analizy ryzyka i/lub wzmocnienia ram prawnych i proceduralnych do sporządzania sprawozdań VAT (patrz: pkt 3.30).

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) *Komisja spodziewa się w najbliższej przyszłości znacznego spadku liczby zastrzeżeń odnoszących się do pewnych Państw Członkowskich i skoncentruje swoje kontrole na podstawie analizy ryzyka.*

ROZDZIAŁ 4

Wspólna polityka rolna

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	4.1–4.3
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	4.4–4.63
Zakres kontroli	4.4–4.5
Systemy nadzoru i kontroli	4.6–4.25
IACS	4.6–4.8
Kontrole po dokonaniu płatności na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 4045/89 — zaległości i niedostateczne informacje na temat wyników przeprowadzonych kontroli	4.9–4.10
Kontrole bezpośrednie dotowanego wywozu produktów rolnych — Nieznana wartość zbadanych transakcji i nieprawidłowości	4.11–4.14
Rozliczenie rachunków	4.15–4.25
Próba transakcji skontrolowana przez Trybunał	4.26
Roczne sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi za rok 2004	4.27–4.34
Pewna poprawa w porównaniu z rokiem ubiegłym	4.27–4.32
Standardy kontroli wewnętrznej — Niektóre standardy nie zostały w pełni wdrożone	4.33–4.34
Ocena Trybunału odnośnie do poszczególnych dziedzin wydatków WPR	4.35–4.54
Systemy pomocy obszarowej	4.35–4.38
Systemy premii zwierzęcych	4.39–4.42
Dopłaty wypłacane na podstawie wielkości produkcji	4.43–4.45
Rozwój obszarów wiejskich	4.46–4.48
Inne wydatki	4.49–4.54
Wnioski i zalecenia	4.55–4.63
Wnioski ogólne	4.55–4.57
Kontrole po dokonaniu płatności	4.58
Rozliczenie rachunków	4.59–4.61
Roczne sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi	4.62
Zalecenia	4.63
Nowe Państwa Członkowskie: okres przejściowy	4.64–4.76
Akredytacja agencji płatniczych EFOGR w nowych Państwach Członkowskich	4.64–4.68
SAPARD — Właściwy nadzór, ale pewne niedociągnięcia w ocenie wniosków	4.69–4.76
Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami	4.77–4.95
Wspólna organizacja rynku w sektorze bananów	4.77–4.84

	<i>Punkty</i>
Wstępne finansowanie refundacji wywozowych	4.85–4.91
Skrobia ziemniaczana i zbożowa	4.92–4.95
Najważniejsze uwagi zawarte w sprawozdaniach specjalnych	4.96–4.99
Działania w zakresie leśnictwa w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich	4.96–4.97
Agrośrodowisko	4.98–4.99

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

4.1. W 2003 r. wydatki na wspólną politykę rolną (WPR), tzn. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (Sekcja Gwarancji EFOGR), wyniosły łącznie 43 579 mln euro (w 2003 r.: 44 379 mln euro). **Wykresy 4.1 i 4.2** pokazują sposób wykorzystania tych środków. **Wykres 4.1** przedstawia rozłożenie wydatków na poszczególne kategorie gospodarcze (płatności bezpośrednie, refundacje wywozowe etc.). **Wykres 4.2** ukazuje natomiast podział wydatków na poszczególne sektory produkcji rolnej (wołowinę i cielęcinę, oliwę z oliwek etc.).

4.2. Główny udział (59 %) w wydatkach w ramach WPR mają płatności dla rolników wypłacane na podstawie powierzchni uprawianej ziemi lub liczby zwierząt hodowanych w gospodarstwie. Mają one przede wszystkim zrekompensować rolnikom straty, jakie ponoszą w wyniku obniżenia cen w ramach WPR.

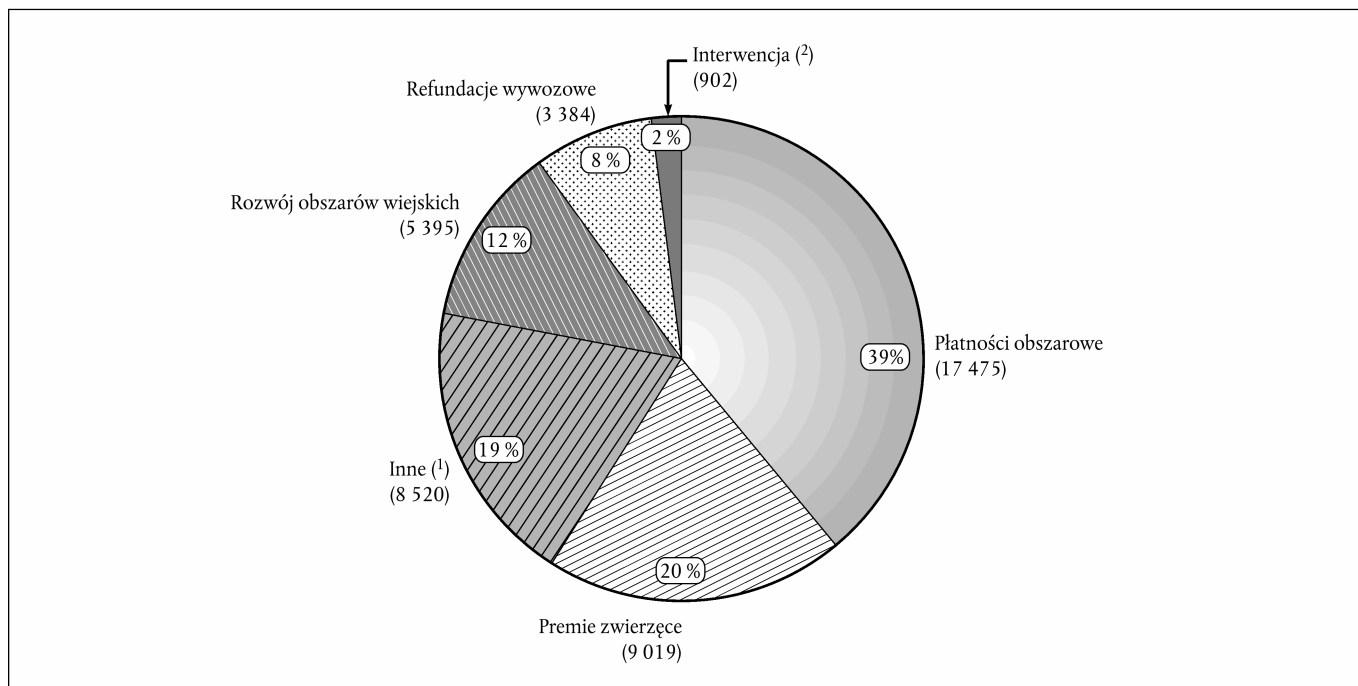
4.3. Prawie wszystkie wydatki w ramach CAP realizowane są przez agencje płatnicze w Państwach Członkowskich. Procedura dokonywania wypłat rolnikom przebiega w następujący sposób:

- a) w roku poprzedzającym rok, w którym ma być dokonana płatność, rolnicy składają wnioski do agencji płatniczych, w oparciu o powierzchnię uprawianej ziemi, liczbę kwalifikowalnych zwierząt posiadanych w określonym okresie przechowywania etc.;
- b) agencje płatnicze poddają wszystkie wnioski kontroli administracyjnej, a wybraną próbę wniosków — kontroli na miejscu, głównie poprzez Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS);
- c) agencje płatnicze wypłacają środki wnioskodawcom i zgłaszają poniesione wydatki Komisji, która następnie dokonuje ich zwrotu na rzecz agencji płatniczych;
- d) rachunki i płatności agencji płatniczych badane są przez niezależnego audytora (jednostka certyfikująca), który składa Komisji sprawozdanie w lutym roku następującego po danym roku budżetowym;
- e) do 30 kwietnia tego samego roku Komisja musi podjąć decyzję (finansowe rozliczenie rachunków), czy zaakceptuje przedstawione rachunki i sprawozdania z kontroli, czy też wezwie do przeprowadzenia dalszych czynności lub dostarczenia dalszych informacji ⁽¹⁾;
- f) Komisja może następnie zbadać płatności dokonane przez agencje płatnicze i w przypadku ustalenia, że były one nieprawidłowe lub kontrola finansowa była niedostateczna, może zdecydować, że określone wydatki zostaną poniesione przez zainteresowane Państwa Członkowskie i tym samym nie obciążą budżetu UE (w żargonie wspólnotowym Komisja „odrzuca” takie wydatki w drodze „rozliczania rachunków”, tzn. obniża środki przekazywane agencjom płatniczym (patrz: pkt 4.22).

⁽¹⁾ Komisja może na tym etapie odrzucić wydatki na podstawie ustaleń jednostek certyfikujących (patrz: pkt 4.3 lit. f)).

Wykres 4.1 — Podział wydatków w ramach Sekcji Gwarancji EFOGR na poszczególne kategorie gospodarcze w roku obrachunkowym 2004

(mln euro)



⁽¹⁾ Inne: dopłaty do produkcji, przetwarzania i konsumpcji wypłacane producentom lub organizacjom producentów albo przetwórcom oraz wydatki administracyjne.

⁽²⁾ Interwencja: publiczne i prywatne składowanie, środki związane z wycofaniem z obrotu owoców i warzyw, obowiązkowa i dobrowolna destylacja.

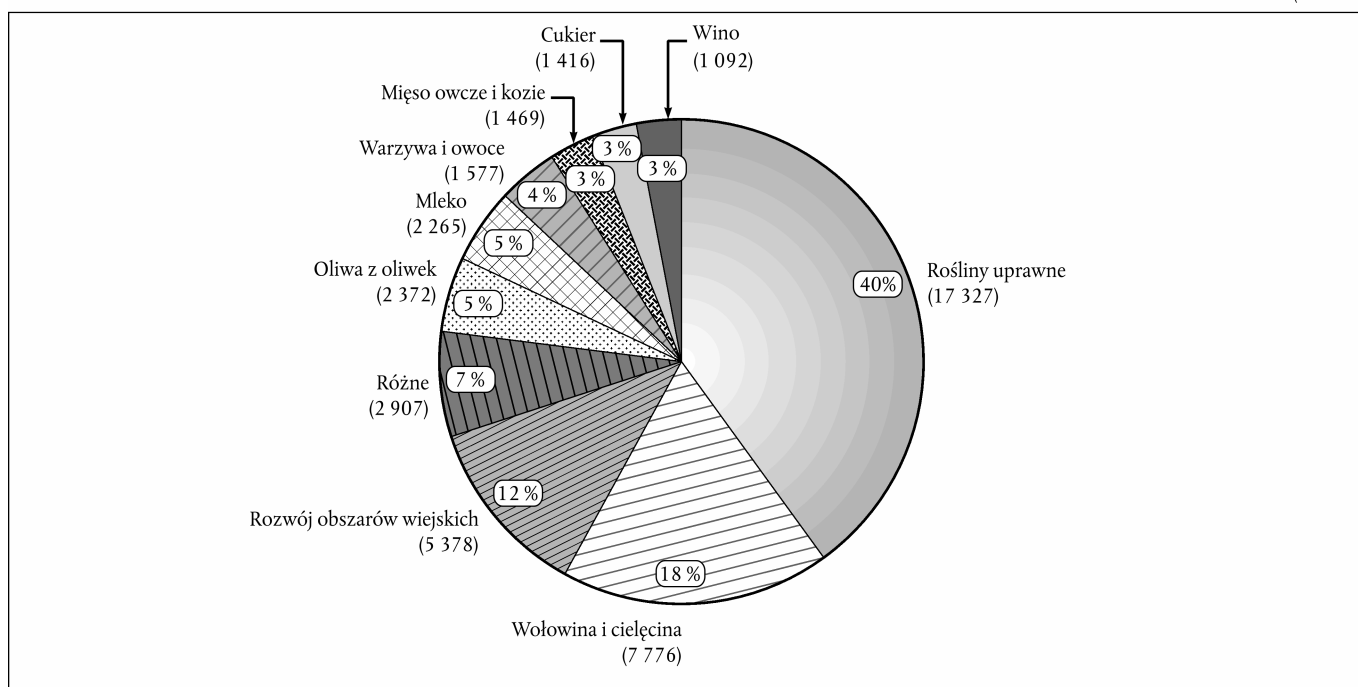
Uwaga: Kalkulacja wydatków przypadających na poszczególne kategorie gospodarcze została przeprowadzona na kwotach brutto, przed potrąceniem wydatków ujemnych (kwoty odzyskane, rozliczenia, kwoty będące wynikiem wstrzymania wypłaty zaliczek oraz opłat od producentów mleka).

Ogólnie pomoc obszarowa, premie zwierzęce oraz inne rodzaje płatności bezpośrednich mają 76,17 % udział w ogólnych wydatkach w ramach WPR.

Źródło: Roczne sprawozdania finansowe Komisji za rok 2004 — kwoty brutto.

Wykres 4.2 — Podział wydatków z Sekcji Gwarancji EFOGR na poszczególne kategorie gospodarcze w roku obrachunkowym 2004

(mln euro)



Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Komisji za rok 2004 — Tom II.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA
WIARYGODNOŚCI*Zakres kontroli*

4.4. Celem kontroli było przyczynienie się do wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności dotyczącego budżetu ogólnego, poprzez szczegółową ocenę sektora rolnictwa, w celu uzyskania zapewnienia odnośnie do funkcjonowania systemów kontroli oraz legalności i prawidłowości transakcji. W tym celu Trybunał:

- a) ocenił funkcjonowanie IACS (systemu nadzoru pomocy obszarowej i premii zwierzęcych), kontrole po dokonaniu płatności i kontrole bezpośrednie dotowanego wywozu produktów rolnych (stanowiące podstawowe systemy nadzoru w dziedzinie pozostałych wydatków na rolnictwo) (patrz: pkt 4.6–4.14);
- b) zbadał decyzję Komisji o finansowym rozliczeniu rachunków dotyczących wydatków za rok 2004, jak również podjęte w 2004 r. decyzje o zgodności dotyczące płatności zrealizowanych na rzecz beneficjentów w latach ubiegłych (patrz: pkt 4.15–4.25);
- c) zbadał bezpośrednio próbę transakcji (patrz: pkt 4.26);
- d) zbadał roczne sprawozdanie z działalności i oświadczenie Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz dokonał przeglądu wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej w Komisji (patrz: pkt 4.27–4.34).

4.5. W pkt 4.35–4.54 zawarta jest ocena Trybunału dotycząca legalności i prawidłowości wydatków w ramach WPR, oparta w głównej mierze na źródłach wymienionych powyżej. Uwagi odnoszące się do wiarygodności rachunków przedstawiono w rozdziale 1, pkt 1.12, 1.13, 1.15 i 1.16.

*Systemy nadzoru i kontroli***IACS**

4.6. Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) stanowi podstawowy instrument zarządzania i kontroli w dziedzinie systemów pomocy obszarowej i premii zwierzęcych, obejmujący 59 % wydatków na rolnictwo. IACS składa się z komputerowej bazy danych gospodarstw rolnych i wniosków o płatności, systemów identyfikacji działek rolnych oraz identyfikacji i rejestrowania zwierząt, jak również zestawu procedur kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu. Wnioski w ramach wielu innych wspólnotowych systemów pomocy muszą być zgodne z IACS.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.7. W 2004 r. Trybunał kontynuował kontrolę funkcjonowania IACS w kolejnych pięciu agencjach płatniczych w czterech Państwach Członkowskich⁽²⁾, jak również działania podjęte na podstawie wcześniejszych ustaleń dotyczących Portugalii dokonanych po połączeniu dwóch agencji płatniczych. Kontrole IACS w pięciu skontrolowanych agencjach płatniczych (poza Grecją) na ogół funkcjonują i są prawidłowe (patrz: **załącznik 2**). IACS funkcjonuje tam na poziomie porównywalnym do tego, jaki zaobserwowano w agencjach płatniczych skontrolowanych w latach ubiegłych, jakkolwiek istnieje jeszcze pole do udoskonalenia w dziedzinie analizy ryzyka, kontroli administracyjnych oraz kontroli na miejscu.

4.8. Natomiast w Grecji, mimo że termin na pełne wdrożenie IACS upłynął 7 lat temu, nadal nie zdołano zapewnić legalności i prawidłowości w dziedzinie pomocy obszarowej oraz wypłat premii zwierzęcych⁽³⁾ (patrz także: pkt 4.28 lit. b)) dotyczący zastrzeżeń Komisji do wdrożenia IACS w Grecji oraz pkt 4.44 dotyczący wyników badania transakcji przez Trybunał). Najważniejsze niedociągnięcia i nieprawidłowości są następujące:

- a) związki zawodowe rolników kontrolują wprowadzanie wszelkich danych do systemu komputerowego. Dane wprowadzone do systemu nie są zabezpieczone, dlatego mogą być i są zmieniane przez związki zawodowe w dowolnym momencie przed dokonaniem płatności. System komputerowy nie rejestruje daty ani przyczyny wprowadzenia zmian w początkowych danych. W przypadku wydatków za rok 2004, związki zawodowe rolników wprowadziły zmiany w danych dotyczących ponad 22 000 działek rolnych po upływie ponad 5 miesięcy od wygaśnięcia terminów na składanie wniosków. Analizy wykazują, że szacunkowe konsekwencje finansowe tych nieprawidłowych zmian wynoszą przynajmniej 10 mln euro, natomiast dla całego okresu składania wniosków kwota ta może być znacznie wyższa;

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.7. Mimo że Komisja uważa niektóre oceny Trybunału zawarte w załączniku 2 za zbyt surowe, wyniki jej kontroli zgadzają się zasadniczo z ustaleniami Trybunału; od 2005 r. wprowadzane są dalsze ulepszenia związane z wdrożeniem z dniem 1 stycznia obowiązkowych Systemów Informacji Geograficznej.

Rozporządzenie (WE) nr 118/2004, które z początkiem roku 2004 zmienia prawodawstwo dotyczące systemu IACS, w jeszcze większym stopniu poprawi zadawalającą obecnie sytuację.

4.8. W związku z sytuacją dotyczącą systemu IACS w Grecji Komisja systematycznie stosowała istotne korekty finansowe (384 mln euro w latach 1999–2004). Ponadto w 2002 r. Komisja wszczęła przeciwko Grecji procedurę w sprawie naruszenia przepisów. W roku 2004 Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok na niekorzyść Grecji.

Ponadto w związku z zastrzeżeniem Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa wobec jego rocznego oświadczenia, w 2003 i 2004 r. wprowadzono szczegółowy plan działania zawierający ulepszony program kontroli oraz inne środki nadzoru. W roku 2004 przeprowadzono w Grecji dziewięć misji dotyczących systemu IACS oraz powiązanych z nim środków. Powyższe działania Komisji oraz ustanowienie nowej agencji płatniczej w Grecji (OPEKEPE) zaowocowały wyraźnym postępem, dzięki któremu do końca 2004 r. (rok obrotowy 2005) wprowadzono różne elementy systemu IACS. Komisja będzie jednak nadal wykrywać i oceniać pozostałe niedociągnięcia w funkcjonowaniu systemu IACS w Grecji, a także stosować odpowiednie korekty finansowe.

W odniesieniu do niedociągnięć zauważonych przez Trybunał Komisja wielokrotnie wyrażała się krytycznie na temat roli, jaką odgrywają związki zawodowe rolników w procedurze składania wniosków oraz na temat słabego nadzoru. W piśmie z czerwca 2004 r. Komisja zwróciła się oficjalnie do władz Grecji o wprowadzenie nowej procedury składania wniosków o pomoc, która zmniejszy zależność od związków zawodowych rolników. Trwające obecnie postępowanie wyjaśniające w sprawie rozliczeń będzie dotyczyło powyższej kwestii, a także stwierdzonej już przez Komisję niedostatecznej jakości kontroli na miejscu.

⁽²⁾ Niemcy (Thüringen, Saarland), Grecja, Hiszpania (Castilla y Leon) oraz Zjednoczone Królestwo (Szkocja).

⁽³⁾ W 2003 r. wydatki w ramach IACS w Grecji wyniosły 868 mln euro (kwota ta nie obejmuje dopłat do tytoniu, bawełny i oliwy z oliwek, które są pośrednio objęte IACS).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) niską jakość mają kontrole prowadzone na miejscu. Ustalenia z kontroli są bardzo słabo lub też w ogóle nieudokumentowane, a wyniki przedstawiane są w sprawozdaniach w niezrzetelny sposób. Ponownie przeprowadzone kontrole przez agencje płatnicze w ramach zapewniania jakości nie potwierdziły rezultatów ponad jednej trzeciej uprzednich kontroli. Niektóre sprawozdania kontrolne wydawały się być sporządzone bez przeprowadzenia faktycznej kontroli ⁽⁴⁾.

Kontrole po dokonaniu płatności na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 4045/89 ⁽⁵⁾ — zaległości i niedostateczne informacje na temat wyników przeprowadzonych kontroli

4.9. W przypadku wielu środków pomocowych w ramach WPR, w tym refundacji wywozowych, dopłat do przerobu i przetwórstwa, przetwórstwa bawełny, oliwy z oliwek i tytoniu oraz niektórych wydatków na rozwój obszarów wiejskich, łącznie stanowiących ok. 37 % wydatków na rolnictwo, po dokonaniu płatności Państwa Członkowskie zobowiązane są do realizacji rocznych programów kontroli po dokonaniu płatności w odniesieniu do dokumentacji handlowej. Państwa Członkowskie muszą się upewnić, że operacje miały faktycznie miejsce i zostały przeprowadzone prawidłowo, a także podjąć działania zmierzające do odzyskania kwot utraconych w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań.

4.10. Komisja analizuje dokumenty przedkładane co roku przez Państwa Członkowskie oraz może przeprowadzić wizyty kontrolne w niektórych Państwach Członkowskich w celu skontrolowania na miejscu prawidłowego wdrożenia rozporządzenia. Trybunał ocenił monitorowanie przez Komisję kontroli prowadzonych zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 4045/89 i stwierdził, że:

- a) analizy sprawozdań przekazanych przez Państwa Członkowskie mają ograniczoną wartość, ponieważ obowiązujące rozporządzenie nie wymaga od organów odpowiedzialnych za koordynację przedstawiania wyników w formacie, który umożliwiłby przeprowadzenie rzetelnej analizy (np. informowanie o poziomie błędów w poszczególnych kategoriach wydatków);

⁽⁴⁾ *Pomoc obszarowa*: W jednym ze zbadanych sprawozdań lokalny inspektor stwierdził, że w ciągu jednego dnia dokonał pomiaru taśmą 85 działek nie odnotowując żadnych rozbieżności. Inny lokalny zespół kontrolny złożony z dwóch inspektorów stwierdził dokonanie pomiaru za pomocą GPS 223 działek w ciągu jednego dnia, nie odnotowując żadnych rozbieżności. W okresie składania wniosków w 2003 r. zespół dwóch inspektorów odnotował przeprowadzenie kontroli 653 działek, także nie odnotowując żadnych rozbieżności. Doświadczenia dotyczące pomiarów powierzchni i rozbieżności wskazują, że podobne wyniki są mało wiarygodne.

Premie za owce: Kontrole wykazały istotne różnice odnośnie do stada 470 owiec, którego stan ilościowy, zgodnie z oświadczeniem hodowcy, nie uległ zmianie w latach 2002–2004. Różnice zostały uzasadnione w oświadczeniach dotyczących strat poniesionych w stadzie (w latach 2002, 2003 i 2004 było to odpowiednio 70, 192 i 239 sztuk) z przyczyn naturalnych (choroby i wilki). Straty zostały potwierdzone zaświadczeniem wydanym przez lokalnego lekarza weterynarii. Hodowca nie przedstawił jednak żadnych dowodów odnośnie do tego, w jaki sposób odbudował stado.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4045/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. (Dz.U. L 388 z 30.12.1989, str. 18).

4.10.

- a) *Komisja jest zdania, że sprawozdania Państw Członkowskich są źródłem cennych informacji, aczkolwiek przyznaje, że można ulepszyć sprawozdawczość prowadzoną na mocy rozporządzenia (EWG) nr 4045/89. W tym celu Komisja przedstawi wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia Komisji (WE) nr 4/2002.*

W szczególności wprowadzone zostaną tabele służące do przekazywania wyników, które umożliwią określenie i analizę liczby, wartości i charakteru wyników. Ponadto przewidziano wprowadzenie nowych metod wykrywania zaległości i zawiadamiania o nich, tak aby kontrole niezakończone w danym okresie sprawozdawczym mogły być uwzględniane w sprawozdaniach z następnym okresie sprawozdawczym.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) w 2003 r. Trybunał zbadał, w jaki sposób realizowane są kontrole po dokonaniu płatności w jedenastu Państwach Członkowskich i ustalił, że tylko mniej niż jedna trzecia z nich była ogólnie zadowalająca ⁽⁶⁾. W odpowiedzi Komisja przeprowadziła w 2004 r. wizyty kontrolne w trzech Państwach Członkowskich; były to pierwsze wizyty kontrolne od stycznia 2001 r. mające na celu pełne zbadanie kontroli po dokonaniu płatności. Ponadto Komisja systematycznie bada poszczególne aspekty kontroli po dokonaniu płatności w ramach prowadzonej przez siebie kontroli rozliczania zwrotów wywozowych (stanowiących 25 % sumy wydatków, która ma zostać objęta tymi kontrolami);
- c) Państwa Członkowskie nadal z opóźnieniem realizują roczne programy kontroli po dokonaniu płatności, na co Trybunał zwrócił uwagę w swoim sprawozdaniu rocznym za rok 2003 ⁽⁷⁾. Według rocznych sprawozdań Państw Członkowskich, na koniec 2004 r. prawie 40 % planowanych kontroli nie zostało jeszcze ukończonych.

Wykres 4.3 ukazuje liczbę przeprowadzonych kontroli oraz liczbę nieprawidłowości ujawnionych w sześciu ubiegłych okresach sprawozdawczych, zgodnie z danymi przedstawionymi przez Państwa Członkowskie. Mając na uwadze, że dane te nie obejmują analizy z podziałem na kwoty lub rodzaje wydatków, nie można na ich podstawie wnioskować odnośnie do wagi i przyczyn różnic w zgłoszonej częstotliwości nieprawidłowości.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) W związku z tym, że w sprawozdaniu rocznym Trybunału za rok 2003 zamieszczono podobną uwagę, Komisja podjęła dalsze kroki zmierzające do poprawy sytuacji. Nawet jeśli niektórych ze wspomnianych kontroli nie można uznać za całkowicie zadowalające, Komisja uważa, że z uwagi na złożoność kontroli po dokonaniu płatności często może istnieć możliwość wprowadzenia ulepszeń, co nie podważa wartości przeprowadzonych kontroli.

W roku 2004 DG ds. Rolnictwa przeprowadziła trzy misje (w Belgii, Grecji i Portugalii) dotyczące stosowania rozporządzenia (EWG) nr 4045/89 w zakresie kwestii ogólnych, tj. rocznego sprawozdania, analizy ryzyka oraz programu kontroli. W roku 2005 ma miejsce sześć kolejnych misji, które uwzględnią szczegółowo ustalenia Trybunału.

W ramach kontroli zgodności w roku 2005 Komisja kładzie ponadto zwiększony nacisk na kontrole w zakresie rozporządzenia (EWG) nr 4045/89.

- c) Komisja przyznaje, że w niektórych Państwach Członkowskich nastąpiły opóźnienia w realizacji kontroli po dokonaniu płatności. Jednakże liczba kontroli zaplanowanych przez większość Państw Członkowskich znacznie przewyższa wymaganą minimalną liczbę. Z tego względu niezakończone kontrole stanowią niecałe 40 % ogółu kontroli.

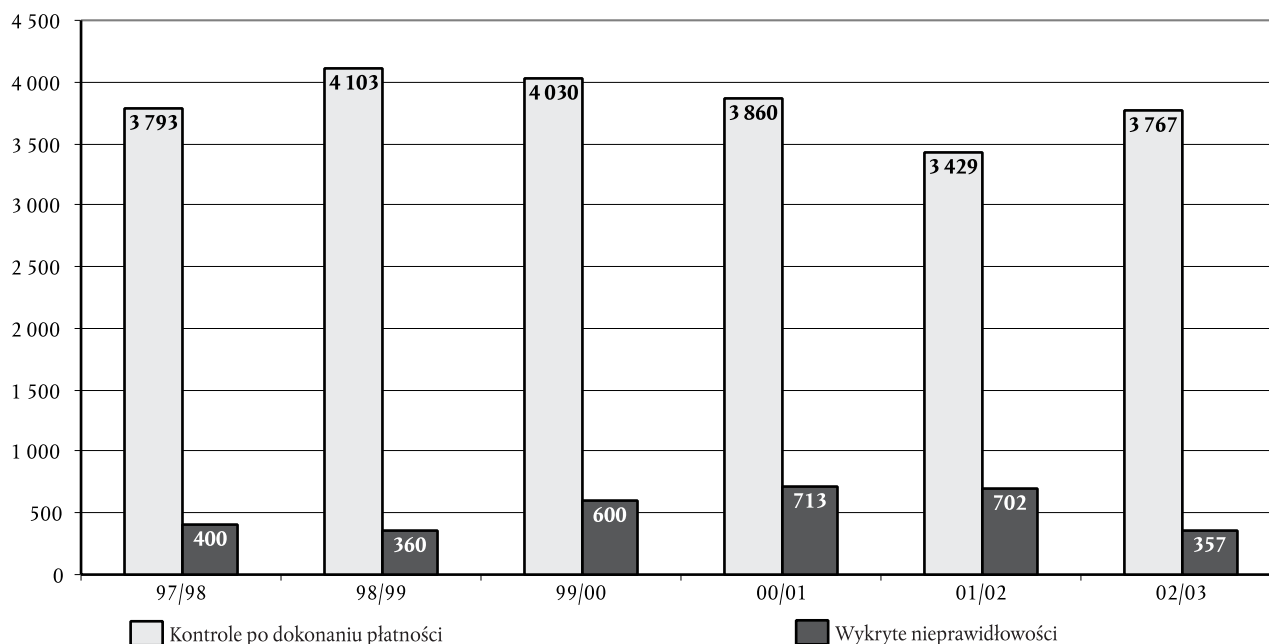
Jeżeli niektórych kontroli nie zakończy się przed upływem okresu kontroli, muszą one być podjęte ponownie i zakończone w następnym okresie kontroli. Komisja bada obecnie przyczyny niezakończenia programów kontroli we właściwym terminie w niektórych Państwach Członkowskich i w odpowiednich przypadkach zwróci się do Państw Członkowskich o wyjaśnienia.

Wykres 4.3 Państwa Członkowskie zgłaszają ogólną kwotę nieprawidłowości wykrytych podczas kontroli w zakresie rozporządzenia (EWG) nr 4045/89, która w przypadku programu kontroli 2001/2002 wyniosła 23,4 mln euro.

⁽⁶⁾ Sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 4.15 lit. b).

⁽⁷⁾ Sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 4.15 lit. a).

Wykres 4.3 — Rozporządzenie (EWG) nr 4045/89: Liczba przeprowadzonych kontroli po dokonaniu płatności oraz wykrytych nieprawidłowości w okresie 1997/98–2002/03



Źródło: Komisja, skrócone roczne sprawozdania Państw Członkowskich z przeprowadzonych kontroli.

Kontrole bezpośrednie dotowanego wywozu produktów rolnych (*) — Nieznana wartość zbadanych transakcji i nieprawidłowości

4.11. Refundacje wywozowe wypłacane eksporterom produktów rolnych z UE stanowią wyrównanie różnicy między cenami na rynku wewnętrznym UE i cenami na rynku światowym, jak również umożliwiają zbycie nadwyżek produkcyjnych UE na rynkach światowych. W 2004 r. refundacje wyniosły ok. 3,6 mld euro, czyli 7,5 % wydatków na WPR (8,3 % w roku 2003). Państwa Członkowskie zobowiązane są do bezpośredniego skontrolowania 5 % wywożonych produktów, w celu zbadania, czy zostały one prawidłowo opisane i uprawniają do uzyskania żądanej refundacji wywozowej. Komisja monitoruje kontrole prowadzone przez Państwa Członkowskie pod względem ich jakości i liczby.

4.12. W 2004 r. Komisja przeprowadziła wizyty kontrolne w 7 Państwach Członkowskich w celu oceny prowadzenia kontroli bezpośrednich. Główne wstępne ustalenia Komisji wskazują na niedociągnięcia w zakresie:

- a) jakości i/lub częstotliwości;
- b) procedur wyboru partii towaru;

4.12. *Tak jak stwierdził Trybunał, omawiane uwagi mają charakter wstępny, a Komisja może zająć ostateczne stanowisko dopiero po skorzystaniu przez Państwa Członkowskie z prawa do odpowiedzi.*

(*) Rozporządzenie Rady (EWG) nr 386/90 (Dz.U. L 42 z 16.2.1990, str. 6).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) uprzedniego powiadamiania;
- d) statystyk.

Niedociągnięcia te, o zróżnicowanej istotności, występowały nie we wszystkich skontrolowanych Państwach Członkowskich.

4.13. Komisja nie była w stanie podać wartości bezpośrednio skontrolowanych transakcji, jak również kwot, których dotyczyły wykryte nieprawidłowości. W 2004 r. Komisja przyjęła rozporządzenie, na mocy którego Państwa Członkowskie będą zobowiązane do przekazywania tych informacji, począwszy od sprawozdania za rok 2005. W **tabeli 4.1** podsumowano liczbę skontrolowanych zgłoszeń i wykrytych nieprawidłowości dotyczących lat 2001–2003.

4.14. Roczne sprawozdanie z działalności Komisji za rok 2004 r. zawiera informacje dotyczące liczby złożonych zgłoszeń wywozowych, ilość zgłoszeń sprawdzonych przez Państwa Członkowskie, jak również liczbę wykrytych nieprawidłowości. Nie zawiera ono natomiast informacji dotyczących wyników przeprowadzonej przez Komisję oceny kontroli bezpośrednich zrealizowanych przez Państwa Członkowskie ani też oceny, w jakim zakresie pozwalają one na uzyskanie zapewnienia co do legalności i prawidłowości.

Rozliczenie rachunków

Finansowe rozliczenie rachunków

4.15. Trybunał zbadał:

- a) sprawozdania jednostek certyfikujących dotyczące 25 agencji płatniczych (patrz: **tabela 4.2**), których transakcje znalazły się w próbie zbadanej przez Trybunał (patrz: pkt 4.26) oraz wszystkich agencji płatniczych, których rachunki stały się przedmiotem zastrzeżeń;
- b) decyzja Komisji o finansowym rozliczeniu rachunków;
- c) rozliczenie przez Komisję rachunków, odroczone z lat ubiegłych ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ W ramach prowadzonej cyklicznej kontroli różnych aspektów zadań realizowanych przez agencje płatnicze, Trybunał zbadał również wyniki wszczętej przez Komisję w 2002 r. kontroli dotyczącej sposobu, w jaki agencje płatnicze powierzają określone zadania innym organom. Sprawozdania Komisji wskazują na dwa powszechnie występujące niedociągnięcia: brak sprawowania przez agencje płatnicze odpowiedniego nadzoru nad organami, którym powierzono zadania oraz brak określenia roli pełnionej przez te organy. Komisja ustaliła wiele niedociągnięć, zwłaszcza w zakresie zarządzania organami, którym powierzono zadania przez agencję AGEA (Włochy) — utrzymywały się one zarówno w 2003, jak i 2004 r.

4.13. W związku z zaleceniem Trybunału, wystosowanym po raz pierwszy w rocznym sprawozdaniu za rok 2002, Komisja zareagowała we właściwym czasie przyjmując rozporządzenie (WE) nr 1454/2004, które stanowi, że od 2005 r. Państwa Członkowskie muszą zgłaszać wartość kontrolowanych transakcji oraz nieprawidłowości przewyższające kwotę 200 euro.

Do roku 2005 informacje na temat kwoty nieprawidłowości zależały od wiarygodności powiadomienia o nieprawidłowościach, o którym mowa w art. 3 rozporządzenia (EWG) nr 595/91, przekazywanego przez Państwa Członkowskie Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), i nie obejmowały nieprawidłowości w kwocie poniżej 4 000 euro.

4.14. Jak wyjaśniono w rocznym sprawozdaniu z działalności Komisji (pkt 4.2.2.), zapewnienie uzyskane dzięki rozporządzeniu (EWG) nr 386/90 stanowi integralną część ogólnego zapewnienia uzyskanego przez Dyrektora Generalnego. Patrz również: odpowiedź na ust. 4.29–4.31.

Tabela 4.1 — Rozporządzenie (EWG) nr 386/90: Liczba kontroli bezpośrednich i wykrytych nieprawidłowości ⁽¹⁾

	2003		2002		2001	
	Nieprawidłowości	Kontrole bezpośrednie	Nieprawidłowości	Kontrole bezpośrednie	Nieprawidłowości	Kontrole bezpośrednie
Hiszpania	23	4 786	59	6 816	12	7 965
Niemcy	20	6 644	61	8 476	63	9 713
Francja	8	3 459	19	3 642	12	4 290
Dania	8	1 470	22	1 631	33	1 827
Irlandia	6	872	3	724	6	707
Belgia	2	2 776	2	2 891	3	3 440
Portugalia	2	494	2	363	3	505
Niderlandy	1	7 229	0	8 192	0	7 857
Finlandia	1	668	0	689	0	742
Włochy	0	4 618	0	5 491	0	5 513
Grecja	0	1 418	0	2 570	0	2 987
Zjednoczone Królestwo	0	976	0	1 131	0	1 435
Austria	0	835	0	1 016	0	1 066
Szwecja	0	242	0	254	0	286
Luksemburg	0	0	0	0	0	4
Razem	71	36 487	168	43 886	132	48 337

⁽¹⁾ Liczba przypadków, w których zgłoszono kwotę powyżej 4 000 euro, zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 595/91.

Źródło: „Podsumowanie sprawozdań rocznych Państw Członkowskich za rok 2003” oraz „Podsumowanie sprawozdań rocznych Państw Członkowskich za rok 2002” Komisji, DG-AGRI D03.

Tabela 4.2 — Agencje płatnicze wg wydatków zadeklarowanych w 2004 r.

Nr	Państwo Członkowskie	Agencja płatnicza	Zadeklarowane kwoty (mln euro)	% całości	Rachunki objęte zastrzeżeniami	Rachunki wyłączone (1)
1	Francja	ONIC	4 413,80	10,19		
2	Włochy	AGEA	3 835,46	8,86	x	x
3	Zjednoczone Królestwo	RPA	2 854,11	6,59		
4	Grecja	OPEKEPE	2 781,44	6,42	x	
5	Francja	OFIVAL	1 897,26	4,38		
6	Irlandia	DAF	1 820,73	4,20		
7	Hiszpania	Andalucia	1 709,70	3,95		
8	Dania	EU-direktoratet	1 215,85	2,81		
9	Austria	AMA	1 101,64	2,54		
10	Niemcy	Bayern, Landwirtschaft	1 074,15	2,48	x	
11	Francja	ONIOL	1 000,20	2,31		
12	Hiszpania	Castilla — León	940,67	2,17		
13	Finlandia	MMM	869,36	2,01		
14	Szwecja	SVJ	844,25	1,95		
15	Hiszpania	Castilla — La Mancha	810,45	1,87		
16	Francja	CNASEA	802,45	1,85	x	
17	Francja	ONILAIT	530,51	1,23		
18	Niemcy	Nordrhein-Westfalen	475,58	1,10	x	
19	Hiszpania	FEGA	467,09	1,08		
20	Niemcy	Baden-Württemberg	440,92	1,02	x	
21	Niemcy	Brandenburg	380,94	0,88		
22	Niderlandy	LASER	362,23	0,84		
23	Zjednoczone Królestwo	NAWAD	278,70	0,64		
24	Francja	FIRS	273,94	0,63		
25	Belgia	ABKL (Vlaamse Gemeenschap)	220,88	0,51		
Agencje płatnicze objęte DAS za rok 2004		Razem (2)	31 402,32	72,51		
26	Niemcy	Niedersachsen	795,90	1,84		
27	Portugalia	INGA	754,26	1,74	x	
28	Belgia	BIRB	617,65	1,43		
29	Hiszpania	Extremadura	616,27	1,42		
30	Zjednoczone Królestwo	SERAD	614,59	1,42		
31	Hiszpania	Aragón	520,32	1,20		
32	Niderlandy	PZ	448,82	1,04		
33	Niemcy	Hamburg-Jonas	439,64	1,02		
34	Niemcy	Mecklenburg-Vorpommern	407,74	0,94		
35	Niemcy	Sachsen-Anhalt	384,88	0,89		
36	Włochy	Region Lombardia	359,66	0,83		
37	Włochy	AVĖPA (Veneto)	359,44	0,83		
38	Hiszpania	Cataluña	349,54	0,81	x	
39	Niemcy	Schleswig-Holstein	341,16	0,79		
40	Włochy	AGREA	323,79	0,75		
41	Niemcy	Sachsen	312,99	0,72		
42	Niderlandy	HPA	297,38	0,69		
43	Francja	ONIFLHOR	282,90	0,65	x	
44	Niemcy	Thüringen	282,21	0,65		
45	Zjednoczone Królestwo	DARD	281,61	0,65		
46	Francja	ONIVINS	245,19	0,57		
47	Belgia	Région Wallonne	234,40	0,54	x	
48	Niemcy	Hessen	228,27	0,53		
49	Niemcy	BLE	222,59	0,51		
50	Włochy	ARTEA (Toscana)	187,56	0,43		
51	Niemcy	Rheinland-Pfalz	187,44	0,43		
52	Włochy	SAISA (ex DCCC)	185,47	0,43		
53	Hiszpania	Canarias	164,13	0,38		
54	Francja	ODEADOM	143,58	0,33	x	
55	Hiszpania	Galicia	139,30	0,32		
56	Hiszpania	Valencia	138,36	0,32		
57	Hiszpania	Navarra	116,35	0,27	x	
58	Włochy	ENR	114,32	0,26		
59	Hiszpania	Murcia	98,29	0,23		
60	Portugalia	IFADAP	69,97	0,16	x	
61	Hiszpania	Asturias	62,84	0,15		
62	Niderlandy	PT	58,23	0,13		
63	Hiszpania	País Vasco	57,73	0,13		
64	Hiszpania	Madrid	57,02	0,13	x	x
65	Niderlandy	DLG	56,18	0,13		
66	Niderlandy	PVE	42,17	0,10		
67	Hiszpania	La Rioja	41,24	0,10		
68	Austria	ZA Salzburg	40,19	0,09		
69	Luksemburg	Ministère de l'Agriculture	37,80	0,09	x	x
70	Hiszpania	Cantabria	34,22	0,08		
71	Hiszpania	Baleares	25,57	0,06		
72	Niemcy	Bayern, Umwelt	23,82	0,06	x	x
73	Niemcy	Saarland	20,23	0,05	x	
74	Zjednoczone Królestwo	FC	17,30	0,04		
75	Polska	ARR	11,42	0,03		
76	Francja	OFIMER	9,23	0,02		
77	Irlandia	DMNR	9,20	0,02		
78	Niemcy	Hamburg	6,72	0,02		
79	Zjednoczone Królestwo	CCW	5,63	0,01		
80	Niemcy	Nordrhein-Westfalen LfE)	4,99	0,01		
81	Republika Czeska	SAIF	4,94	0,01	x	
82	Niemcy	Bremen	2,49	0,01		
83	Francja	ACCT/SDE	1,87	0,00	x	x
84	Hiszpania	FROM	1,68	0,00		
85	Słowacja	APA	1,48	0,00		
86	Niemcy	Berlin	1,40	0,00		
87	Estonia	PRIA	0,55	0,00		
88	Litwa	NPA	0,53	0,00		
89	Węgry	ARDA	0,51	0,00	x	
90	Słowenia	AAMRD	0,07	0,00		
91	Łotwa	RSS	0,03	0,00		
		Razem	11 903,25	27,49		
Ogółem			43 305,57	100,00	11 507,17	3 955,97

(1) Rachunki wyłączone z decyzji finansowej podjętej w dniu 13 maja 2005 r.

(2) Trybunał zbadał sprawozdania i certyfikaty 25 agencji płatniczych, które dokonały transakcji wybranych do próby.

Uwaga: Kurs wymiany dla Państw Członkowskich spoza strefy euro: Czechy: 30,031; Dania: 7,4502; Estonia: 15,6466; Litwa: 3,4528; Łotwa: 0,6960; Polska: 4,0876; Słowacja: 38,75; Słowenia: 239,7; Szwecja: 9,1687; Węgry: 247,25; Zjednoczone Królestwo: 0,6867.

Źródło: Sprawozdanie Komisji podsumowujące w sprawie finansowego rozliczenia rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR za 2004 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Czynności jednostek certyfikujących

4.16. Jednostka certyfikująca musi być funkcjonalnie niezależna od agencji płatniczej⁽¹⁰⁾. Certyfikat wydawany jest na podstawie badania procedur i próby kontrolnej transakcji. W certyfikacie należy wskazać, czy rachunki są prawdziwe, kompletne i rzetelne oraz czy procedury kontroli wewnętrznej funkcjonują w sposób zadowalający. Do certyfikatu należy dołączyć sprawozdanie zawierające ustalenia jednostki certyfikującej. Kontrola w zakresie legalności i prawidłowości ogranicza się do sprawdzenia, czy agencja płatnicza jest w stanie wykazać, że dysponuje odpowiednimi strukturami administracyjnymi, by zapewnić przeprowadzenie kontroli prawidłowości wniosków przed dokonaniem płatności. Jednostki certyfikujące zazwyczaj nie przeprowadzają kontroli na miejscu w odniesieniu do wniosków złożonych przez beneficjentów pomocy UE.

4.17. Komisja dąży do uzyskania potwierdzenia, że jednostki certyfikujące prowadzą właściwą kontrolę wydatków, którymi zarządzają agencje płatnicze. Komisja wydaje wytyczne dla jednostek certyfikujących (w tym dotyczące wyboru próby kontrolnej transakcji) oraz dokonuje przeglądu ich sprawozdań, aby upewnić się, że wytyczne zostały zastosowane.

4.18. W podsumowaniu dołączonym do decyzji w sprawie finansowego rozliczenia rachunków Komisja stwierdza, że w jej opinii jakość i treść sprawozdań jednostek certyfikujących jest zadowalająca, zarazem jednak wymienia poniższe dziedziny, którym jednostki certyfikujące powinny poświęcić większą uwagę: zaliczki i zabezpieczenia, wiarygodności, działania podejmowane w związku z błędami finansowymi wykrytymi w trakcie poprzednich kontroli certyfikacyjnych, dobór prób kontrolnych i ocena błędów, sprawdzanie maksymalnych ilości gwarantowanych oraz kontrola w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Trybunał potwierdza powyższe wnioski.

Decyzja w sprawie finansowego rozliczenia rachunków za rok 2004

4.19. Komisja wydała decyzję finansową w dniu 13 maja 2005 r.⁽¹¹⁾. Za rok obrachunkowy zakończony dnia 15 października 2004 r. opinię kontrolną bez zastrzeżeń otrzymało 71 agencji płatniczych zarządzających łącznie kwotą 32 mld euro (patrz: **tabela 4.2**). W przypadku pozostałych 20 agencji opinia zawierała zastrzeżenia lub była negatywna, aczkolwiek nieprawidłowości dotyczyły ograniczonych kwot, ze względu na: nadmierne płatności i pokrywanie niekwalifikowalnych wydatków, co ustaliły jednostki certyfikujące, braki w dokumentacji, niedociągnięcia w procedurach regulujących powierzanie przez agencje płatnicze niektórych zadań innym organom lub niekompletne, nieprawidłowe lub wprowadzające w błąd informacje o dłużnikach.

4.19. *W znacznej większości przypadków zastrzeżenia i negatywne opinie odnoszą się do poszczególnych aspektów i środków w dwudziestu odnośnych agencjach płatniczych.*

Komisja wszczęła już procedurę w celu odzyskania wszelkich niesłusznie wypłaconych znacznych kwot (patrz również: pkt 4.20).

⁽¹⁰⁾ Artykuł 3 rozporządzenia (WE) nr 1663/95.

⁽¹¹⁾ Przyczyną niedotrzymania terminu wyznaczonego na dzień 30 kwietnia były problemy związane z tłumaczeniem.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.20. Komisja zatwierdziła rachunki 86 z 91 agencji płatniczych i odroczyła decyzję w sprawie rozliczenia rachunków pięciu agencji płatniczych (odpowiedzialnych za kwotę 4 mld euro, czyli 9 % łącznych zadeklarowanych wydatków), ze względu na niedokładności lub niedostateczny zakres działań właściwych jednostek certyfikujących⁽¹²⁾. Komisja zamierza wprowadzić korekty finansowe na kwotę 7 mln euro w odniesieniu do 14 agencji płatniczych⁽¹³⁾.

Rachunki agencji płatniczych niezatwierdzone („wyłączone”) w latach ubiegłych

4.21. W 2004 r. Komisja zakończyła prace nad rachunkami, które nie zostały przez nią rozliczone w decyzjach finansowych z roku 2001 i 2002, co w większości przypadków spowodowane było nieprawidłowościami w czynnościach jednostek certyfikujących lub też potrzebą wyjaśnienia niektórych informacji. Komisja rozliczyła rachunki czterech agencji płatniczych, które nie zostały uznane w roku 2001 oraz siedemnastu nieuznanych w roku 2002.

Decyzje o zgodności podjęte w 2004 r.

4.22. Decyzje o zgodności dotyczą z reguły wielu lat wydatków oraz podejmowane są po kilku latach od ich dokonania. Dlatego korekty wprowadzone do decyzji o zgodności podjętych w roku 2004 nie dotyczą płatności dokonanych w ramach WPR beneficjentom końcowym w tym roku.

4.22. *Kontrole, których wynikiem są decyzje o zgodności, koncentrują się głównie na systemach zarządzania i kontroli ustanowionych przez Państwa Członkowskie. Jeżeli te kontrole nie wykazują żadnych nieprawidłowości lub prowadzą do ulepszeń tych systemów, mają one również znaczenie dla legalności i prawidłowości odnośnych wydatków w kolejnych latach. Są one dowodem na to, że istnienie procedury rozliczeń przyczynia się do uzyskania uzasadnionego zapewnienia.*

⁽¹²⁾ Główne przyczyny braku rozliczenia tych rachunków są następujące: brak obliczenia przez jednostki certyfikujące, jakich kwot dotyczyły wszystkie ustalone błędy (Bayern-Umwelt — Niemcy, AGEA — Włochy); brak dostatecznej kontroli ze strony jednostki certyfikującej w przypadku Luksemburga; ograniczony zakres kontroli w przypadku Madrytu (Hiszpania) oraz brak przeprowadzenia przez SDE (Francja) kontroli na miejscu.

⁽¹³⁾ Jednostki certyfikujące ustaliły, że w 7 agencjach płatniczych (Navarra, Baden-Württemberg, Bayern-Umwelt, IFADAP, Region Wallonne, ONIVINS i SDE) popełniono istotne błędy dotyczące całości rachunków, bądź też konkretnych dziedzin. To samo ustaliła Komisja odnośnie do trzech innych agencji płatniczych (La Rioja, ODEADOM i ONIFLHOR). Ponadto Komisja zamierza wprowadzić korekty ze względu na błędy finansowe wykryte w czterech kolejnych agencjach płatniczych (Andalucía, Wyspy Kanaryjskie, Forestry Commission i SERAD).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.23. W 2004 r. Komisja podjęła trzy decyzje o zgodności, dotyczące wydatków zadeklarowanych w latach 1998–2003 ⁽¹⁴⁾, odmawiając pokrycia wydatków na kwotę 406 mln euro ⁽¹⁵⁾. Podobnie jak w latach ubiegłych w większości przypadków (71 %) były to korekty ryczałtowe ⁽¹⁶⁾. Korekty dotyczą głównie premii zwierzęcych (186 mln euro), owoców i warzyw (70 mln euro), a także roślin uprawnych (67 mln euro) oraz zostały zastosowane przede wszystkim w przypadku Francji (213 mln euro), Włoch (63 mln euro), Grecji (46 mln euro) i Hiszpanii (34 mln euro). Główną przyczyną, dla której Komisja dokonywała korekt, były niedociągnięcia w systemie identyfikacji i rejestracji bydła oraz niedostateczna ilość i/lub jakość kontroli na miejscu.

Decyzje o zgodności podjęte w ostatnich latach

4.24. **Tabela 4.3** ukazuje wyniki wydanych decyzji w sprawie rozliczenia rachunków za lata od 1991 r. włącznie. Na koniec 2004 r. nie zakończono rozliczenia rachunków dla żadnego roku po roku 1998. Ogólna kwota korekt odpowiada, w odniesieniu do zbadanych przez Komisję linii budżetowych i Państw Członkowskich, wydatkom, które głównie ze względu na niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontrolowania wydatków w Państwach Członkowskich nie powinny, zdaniem Komisji, obciążać budżetu wspólnotowego.

4.25. **Wykresy 4.4 i 4.5** przedstawiają korekty przewidziane w decyzjach podjętych przez Komisję w okresie 1999–2004 ⁽¹⁷⁾, w podziale na poszczególne Państwa Członkowskie i sektory rynku. Wspomniane decyzje odnosiły się do pozycji wydatków z budżetu wspólnotowego w latach 1996–2003.

4.24. *Służby Komisji starają się nadrobić zaległości: najstarsze z niezakończonych spraw były przedmiotem szczególnej uwagi podczas opracowywania programu prac dla kontroli wydatków rolnych na rok 2005. W czerwcu 2005 r. sytuacja przedstawia się następująco: zakończono 94,3 % kontroli przeprowadzonych w 2001 r. (umożliwiających zastosowanie korekt finansowych sięgających 1999 r.) oraz 78,7 % kontroli przeprowadzonych w 2002 r. (umożliwiających zastosowanie korekt finansowych sięgających 2000 r.).*

⁽¹⁴⁾ Decyzje Komisji 2004/136/WE (Dz.U. L 40 z 12.2.2004, str. 31), 2004/457/WE (Dz.U. L 156 z 30.4.2004, str. 47) i 2004/561/WE (Dz.U. L 250 z 24.7.2004, str. 21).

⁽¹⁵⁾ Kwoty wynikające z tych decyzji o zgodności zostały odliczone od wydatków za rok 2004.

⁽¹⁶⁾ Wartość korekt ryczałtowych jest ustalana w następujący sposób: wynoszą one 2 % w przypadku gdy podstawowe mechanizmy kontrolne są odpowiednie, natomiast kontrole uzupełniające są częściowo lub całkowicie nieefektywne; 5 % w przypadku gdy podstawowe mechanizmy kontrolne są realizowane, jednak ich liczba, częstotliwość lub rygor są niezgodne z poziomem określonym w rozporządzeniach i zachodzi znaczne ryzyko strat w Funduszu; 10 % jeżeli jeden lub więcej podstawowych mechanizmów kontrolnych nie funkcjonuje, co uniemożliwia stwierdzenie, czy dane wnioski spełniają kryteria kwalifikowalności i są prawidłowe, tym samym powodując wysokie ryzyko strat w Funduszu.

⁽¹⁷⁾ W 1999 r. Komisja rozpoczęła wydawanie decyzji o zgodności według zmienionej procedury rozliczenia rachunków, wprowadzonej w 1996 r.

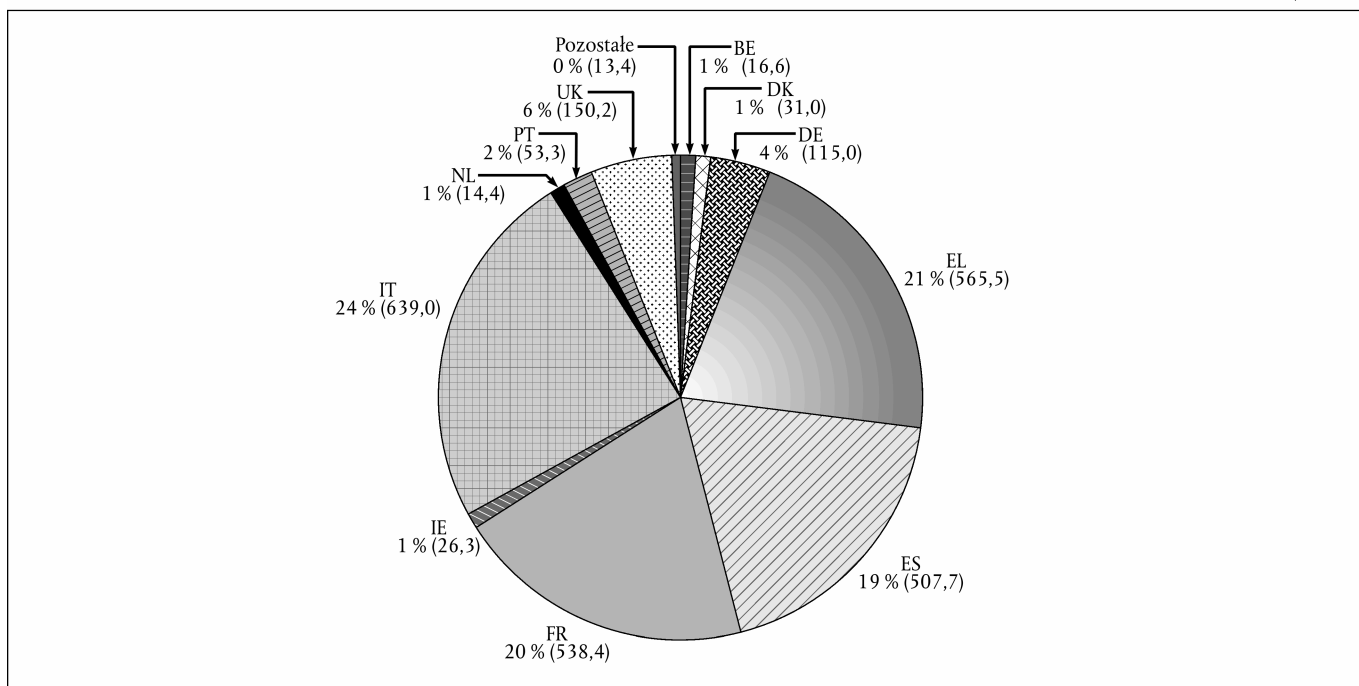
Tabela 4.3 — Korekty w decyzjach o rozliczeniu rachunków w odniesieniu do lat budżetowych 1991–2003

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Zadeklarowane wydatki	31 255,9	30 480,2	34 008,0	33 592,8	35 654,4	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	41 593,8	42 710,8	44 212,0
Wartość korekt ogółem	-1 504,1	-788,2	-736,6	-307,8	-572,8	-790,0	-481,4	-329,3	-275,6	-380,4	-251,7	-147,5	-37,0
w tym:													
a) Opłaty dodatkowe od producentów mleka	-979,2	-419,7	-230,6	-2,7	-15,1	-215,0	-110,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
b) Wydatki wyłączone	-524,9	-368,5	-506,0	-305,1	-557,7	-575,0	-371,2	-329,3	-275,6	-380,4	-251,7	-147,5	-37,0
Procentowy udział wydatków wyłączonych w wydatkach zadeklarowanych	1,7 %	1,2 %	1,5 %	0,9 %	1,6 %	1,5 %	0,9 %	0,8 %	0,7 %	0,9 %	0,6 %	0,3 %	0,1 %

Źródło: Decyzje o rozliczeniu rachunków w odniesieniu do lat budżetowych 1991–2003.

Wykres 4.4 — Korekty w poszczególnych Państwach Członkowskich (1999–2004)

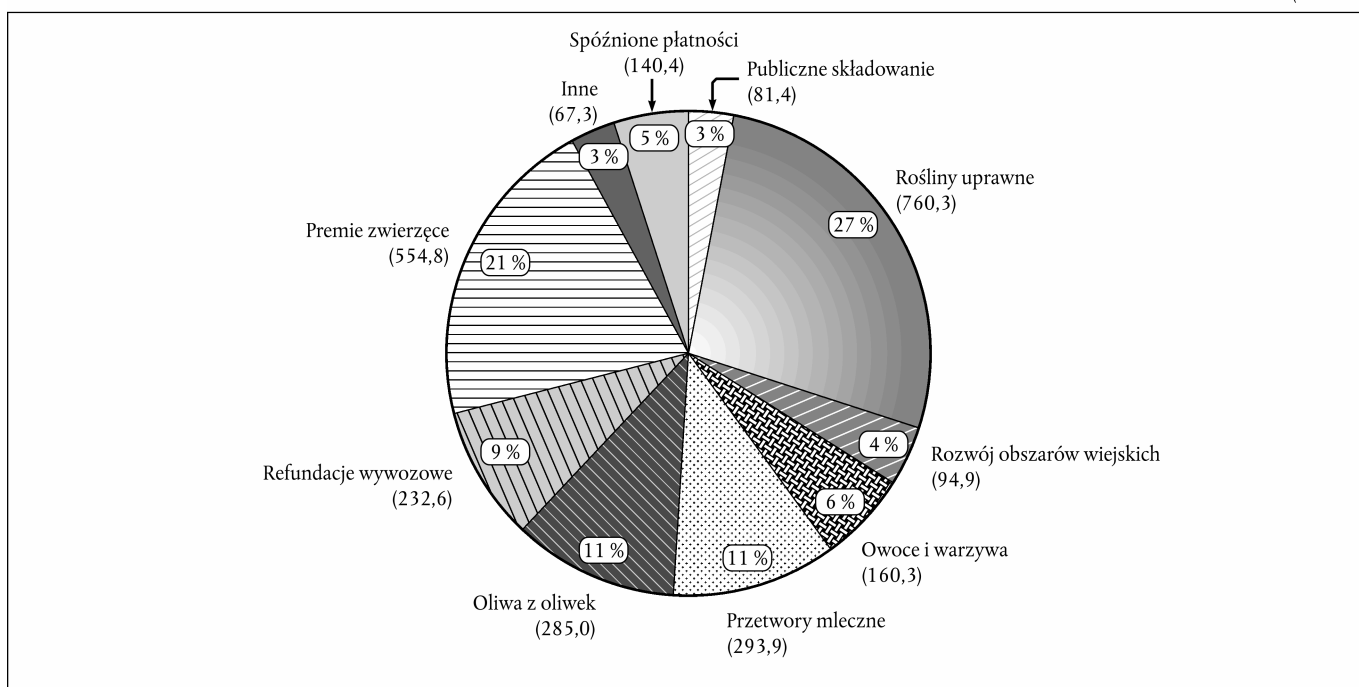
(mln euro)



Źródło: Decyzje o zgodności podjęte przez Komisję w okresie 1999–2004.

Wykres 4.5 — Korekty na poszczególnych rynkach (1999–2004)

(mln euro)



Źródło: Decyzje o zgodności podjęte przez Komisję w okresie 1999–2004.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Próba transakcji skontrolowana przez Trybunał

4.26. Trybunał zbadał reprezentatywną próbę płatności zrealizowanych w ramach wydatków 25 agencji płatniczych (które łącznie odpowiadały za 72,5 % wydatków w zakresie WPR), jak również bezpośrednich wydatków Komisji. Trybunał chciał uzyskać bezpośrednie potwierdzenie, że płatności zostały zrealizowane prawidłowo i w związku z działalnością kwalifikującą się do pomocy. Podobne badania dostarczają właściwych dowodów odnośnie do legalności i prawidłowości wydatków na pomoc obszarową (patrz: pkt 4.35–4.38) oraz w mniejszym stopniu, na premie zwierzęce (patrz: pkt 4.39–4.42), gdzie kontroler ma z reguły dostęp do dowodów materialnych. Natomiast w dziedzinach takich jak refundacje wywozowe (patrz: pkt 4.49–4.50) lub dopłaty wypłacane na podstawie wielkości produkcji (patrz: pkt 4.43), kontroler może jedynie zbadać dokumenty. To, w jakim stopniu dokumentacja stanowi wiarygodny dowód, zależy zarówno od charakteru danej transakcji (patrz: pkt 4.48), jak i systemu kontroli obowiązującego w danym przypadku (patrz: pkt 4.54).

Roczne sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi za rok 2004

Pewna poprawa w porównaniu z rokiem ubiegłym

4.27. Roczne sprawozdanie z działalności zawiera oświadczenie Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdzające, że procedury kontrolne pozwoliły mu uzyskać zapewnienie, że transakcje WPR w roku 2004 są legalne i prawidłowe.

4.28. W sprawozdaniu stwierdzono, że:

- a) Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi (DG AGRI) zasadniczo spełnia standardy kontroli wewnętrznej, jakkolwiek niektóre dziedziny wymagają dalszych działań ⁽¹⁸⁾;
- b) wszędzie z wyjątkiem Grecji IACS stanowi doskonały instrument gwarantujący właściwe wykorzystanie środków wspólnotowych;
- c) kontrole po dokonaniu płatności pozwalają uzyskać uzasadnione zapewnienie, że dane wydatki były zgodne z przepisami wspólnotowymi;
- d) procedura certyfikacji dostarcza zapewnienia co do kompletności, rzetelności i prawidłowości rachunków agencji płatniczych, jak również, do pewnego stopnia, co do funkcjonowania ich systemów kontroli wewnętrznej oraz zdolności do zagwarantowania legalności i prawidłowości płatności;

⁽¹⁸⁾ Roczne sprawozdanie z działalności za rok 2004, sekcja 3.2.1.1.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- e) w odniesieniu do wydatków w roku 2004 r. działania kontrolne dotyczące systemów kontroli zostaną zakończone i ostateczne decyzje o korektach finansowych zostaną podjęte najwcześniej w 2006 r.;
- f) zachodzi wprawdzie ryzyko, że sfinansowano wydatki niekwalifikowalne, mogą one jednak zostać skontrolowane w kolejnych latach w ramach procedur zatwierdzania zgodności, można też będzie wprowadzić do nich korekty finansowe ⁽¹⁹⁾;
- g) korekty finansowe dokonywane w ramach procedury rozliczania rachunków, wraz z sumami odzyskiwanymi w Państwach Członkowskich, pokrywają „całkowite ryzyko finansowe”.

4.29. Źródła informacji, na których Dyrektor Generalny oparł swoje oświadczenie, w ograniczonym stopniu obejmują oraz dają gwarancje legalności i prawidłowości wydatków w roku 2004. Wyniki kontroli IACS dotyczą wprawdzie legalności i prawidłowości wypłat na rzecz rolników, jednak nie są one w dostatecznym zakresie weryfikowane i zatwierdzane przez niezależny organ. Prace jednostek certyfikujących mogą prowadzić do ujawnienia problemów na szczeblu agencji płatniczych, nie mogą natomiast stanowić podstawy uzyskania zapewnienia w zakresie wniosków rolników i przedsiębiorców.

4.30. W celu uzyskania rzetelnych informacji na temat legalności i prawidłowości płatności na rzecz beneficjentów końcowych, Dyrektor Generalny powinien:

- a) doprowadzić do objęcia zakresem prac jednostek certyfikujących również beneficjentów końcowych i do badania przez nie prób kontrolnych także wśród rolników lub w szerszym zakresie weryfikować i zatwierdzać wyniki kontroli IACS i badań po dokonaniu płatności ⁽²⁰⁾; albo
- b) nałożyć na podlegający mu personel obowiązek weryfikacji, w oparciu o właściwą metodę doboru próby kontrolnej, legalności i prawidłowości transakcji w danym roku na szczeblu beneficjentów końcowych.

⁽¹⁹⁾ Roczne sprawozdanie z działalności za rok 2004, pkt 4.2.2.

⁽²⁰⁾ Zasadniczym aspektem w ramach badania legalności i prawidłowości transakcji jest dostępność i prawidłowość informacji przekazanych przez beneficjenta, których znaczna część może zostać zweryfikowana jedynie poprzez kontrole bezpośrednie na szczeblu beneficjentów końcowych. Takie poszerzenie zakresu kontroli doprowadziłoby do ustalenia pewniejszego i bardziej przejrzystego systemu odpowiedzialności za wydatki w zakresie WPR. Komisja uzyskałaby tym samym większe zapewnienie o legalności i prawidłowości wydatków. Patrz: opinia Trybunału nr 2/2004 w sprawie modelu jednolitej kontroli, pkt 21, 41 i 42 oraz opinia nr 1/2005 w sprawie finansowania WPR, pkt 24.

4.29–4.30. Komisja uważa, że Dyrektor Generalny posiada już wystarczające informacje, które dają uzasadnione zapewnienie co do legalności i prawidłowości wydatków rolnych.

Jak już podkreślono w odpowiedzi na sprawozdanie roczne Trybunału za rok 2003, ustanawianie i akredytacja agencji płatniczych w Państwach Członkowskich, coroczna procedura certyfikacji oraz stosowanie różnych systemów zarządzania i kontroli, w tym IACS, pozwalają polegać w dużym stopniu na kontroli deklarowanych wydatków. W celu dalszego ulepszenia całego systemu nowe rozporządzenie podstawowe w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej stanowi, że prezesi agencji płatniczych podpisują oświadczenie o wiarygodności ex post dotyczące legalności i prawidłowości wydatków.

Informacje, na których opiera się Dyrektor Generalny, pochodzą z systemu, w którym zastosowano podejście wieloletnie. Komisja nie zgadza się zatem z opcjami określonymi przez Trybunał.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.31. Ze względu na fakt, że oświadczenie Dyrektora Generalnego dotyczy wydatków, które mogą następnie podlegać korekcie finansowej oraz nie wskazuje, w jakim zakresie wydatki mogą podlegać takiej korekcie, zapewnienie, jakie Trybunał może uzyskać na podstawie tego oświadczenia, ma ograniczony zakres ⁽²¹⁾. W oświadczeniu należałoby dokonać podziału na wydatki, które zostały zweryfikowane (oraz były lub będą w razie potrzeby przedmiotem korekty) i w odniesieniu do których Dyrektor Generalny może udzielić (lub odmówić udzielenia) uzasadnionego zapewnienia oraz, z drugiej strony, na wydatki, które będą przedmiotem dalszej weryfikacji (oraz ewentualnych korekt).

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.31. Komisja uważa, że proponowane przez Trybunał rozróżnianie wydatków, które już zweryfikowano, i wydatków, które zostaną poddane dalszej weryfikacji, w rocznym sprawozdaniu z działalności nie byłoby właściwe. Ze względu na wieloletni charakter procesu rozliczania zgodności, takie rozróżnienie byłoby w dużej mierze arbitralne; ponadto naruszyłoby ono prawo Państw Członkowskich do obrony w kontekście procedury rozliczeń.

Oświadczenie Dyrektora Generalnego i związane z nim roczne sprawozdanie z działalności należy postrzegać w kontekście szerszych ram prawnych dotyczących rozliczeń rachunków EFOGR, które zostały określone w art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1258/1999. Na cały ten proces składa się roczne rozliczenie finansowe oraz wieloletnie rozliczenie zgodności, co pozwala Komisji na wyłączenie z finansowania wspólnotowego wydatków dokonanych wcześniej niż 24 miesiące przed pisemnym zawiadomieniem zainteresowanego Państwa Członkowskiego przez Komisję o wynikach kontroli.

W związku z tym nie można corocznie uzyskiwać uzasadnionego zapewnienia co do legalności i prawidłowości wydatków rolnych poniesionych w trybie wspólnego zarządzania wyłącznie na podstawie kontroli dokonywanych przez służby Komisji, zwłaszcza w kontekście rocznego sprawozdania z działalności Dyrektora Generalnego. Zapewnienie to musi się opierać na założeniu, że Państwa Członkowskie wypełniają swoje zobowiązania w zakresie zarządzania i kontroli. Jeżeli w ramach kontroli Komisji zostaną następnie wykryte niedociągnięcia, ryzyko niekwalifikujących się wydatków zostanie określone i zastosowane będą właściwe korekty finansowe.

Decyzje dotyczące rozliczeń są zazwyczaj podejmowane kilka lat po roku, w którym dokonano odnośnych wydatków, co stanowi integralną część procedury, obejmującej prawo Państw Członkowskich do udzielenia odpowiedzi na ustalenia; w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrektora Generalnego za rok 2004 wyraźnie stwierdza się ten fakt.

⁽²¹⁾ Patrz: opinia nr 2/2004 w sprawie modelu jednolitej kontroli, pkt 57 i 58.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.32. Obecnie poziom nieprawidłowych płatności sfinansowanych ze środków WPR jest nieznanym Dyrektorowi Generalnemu i nie został przez niego oszacowany⁽²²⁾. Dyrektor nie dysponuje jednak wiarygodną podstawą, by zakładać, że kwota odpowiadająca łącznej sumie nieprawidłowych płatności zostanie odzyskana w ramach procedury rozliczania rachunków⁽²³⁾ oraz procedur odzyskiwania środków w Państwach Członkowskich. Decyzje o zgodności stanowią w większości przypadków ryczałtowe korekty związane z niedociągnięciami w systemach kontroli, a nie oceny wpływu poszczególnych błędów.

Standardy kontroli wewnętrznej — Niektóre standardy nie zostały w pełni wdrożone

4.33. Jednym z nowych rozwiązań wprowadzonych w ramach reformy zarządzania finansami w Komisji był wymóg spełnienia 24 standardów kontroli wewnętrznej, szczegółowo sformułowanych w formie 71 wymogów podstawowych. Oceniając własną działalność w roku 2004, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdziła, że wszystkie standardy i podstawowe wymogi zostały spełnione (patrz: pkt 4.28 lit. a)).

4.34. Trybunał zbadał zakres wdrożenia ośmiu standardów⁽²⁴⁾ i stwierdził, że istnieje możliwość poprawy czterech spośród nich⁽²⁵⁾. Potwierdziły to sprawozdania jednostki kontroli wewnętrznej Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawione w 2004 r. (patrz: rozdział 1, pkt 1.81).

4.32. Komisja bierze pod uwagę całość korekt finansowych dla danego roku, wraz z sankcjami nakładanymi na beneficjentów końcowych na poziomie krajowym, w celu wiarygodnego oszacowania ogólnego poziomu nieprawidłowych płatności.

4.34. Komisja stanowczo podkreśla, że DG ds. Rolnictwa spełniła do końca roku 2004 wszystkie wymogi podstawowe określone przez Komisję w ramach standardów kontroli wewnętrznej. Nie wyklucza to możliwości i potrzeby wprowadzenia dalszych ulepszeń w niektórych dziedzinach, na co DG ds. Rolnictwa również zwróciła uwagę w swojej ocenie sytuacji pod koniec 2004 r.

⁽²²⁾ Na potrzeby ustalania poziomu nieprawidłowości należy ustalić odpowiednią metodę doboru próby kontrolnej (opinia nr 2/2004 w sprawie modelu jednolitej kontroli, pkt 48), a legalność i prawidłowość wydatków powinna podlegać weryfikacji na szczeblu beneficjentów (opinia nr 1/2005 w sprawie finansowania WPR, pkt 24).

⁽²³⁾ Decyzje o zgodności mają na celu wyłączenie z zakresu finansowania wspólnotowego wydatków, odnośnie do których Komisja ustaliła, że zostały dokonane z naruszeniem przepisów wspólnotowych (rozporządzenie Rady (WE) nr 1258/1999, art. 7 ust. 4). Decyzje te (w większości przypadków) wprowadzają korekty ryczałtowe z tytułu braku funkcjonowania podstawowych elementów systemów kontroli.

⁽²⁴⁾ Standardy kontroli wewnętrznej (ICS) nr 11 (analiza ryzyka), 12 (informacja zarządcza), 14 (zgłaszanie nieprawidłowości), 17 (nadzór), 18 (rejestrwanie wyjątków), 20 (niedociągnięcia kontroli wewnętrznej), 21 (sprawozdania z kontroli) i 22 (funkcja kontroli wewnętrznej).

⁽²⁵⁾ Standard ICS 11 (analiza ryzyka) — nie sporządzono żadnego planu działań związanego z zarządzaniem ryzykiem w odniesieniu do w roku 2004.

Standard ICS 12 (informacja zarządcza) — sprawozdawczość w zakresie „aspektów jakościowych”, takich jak wdrożenie rocznego planu zarządzania, nie jest jeszcze prowadzona na odpowiednim poziomie.

Standard ICS 17 (nadzór) — skuteczność nadzoru finansowego sprawowanego przez urzędników zatwierdzających jest wątpliwa, nie ma również dowodów na potwierdzenie prowadzenia procedur pokontrolnych.

Standard ICS 18 (rejestrwanie wyjątków) — jednostki odpowiedzialne za rejestrację nie spełniły związanych z nią wymogów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena Trybunału odnośnie do poszczególnych dziedzin wydatków WPR

Systemy pomocy obszarowej

4.35. W 2004 r. wydatki na płatności obszarowe dla producentów roślin uprawnych wyniosły 17 475 mln euro, co stanowiło 39 % wydatków w ramach WPR. Wszystkie te wydatki objęte są IACS.

4.36. Wyniki kontroli IACS dotyczącej deklarowanej powierzchni gruntów w 2003 r. (do celów otrzymania płatności w roku 2004) zostały przedstawione w **tabeli 4.4**.

4.37. Państwa Członkowskie zgłosiły Komisji, że skontrolowały na miejscu 8,1 % wniosków, dotyczących gruntów stanowiących 11,4 % łącznej powierzchni zadeklarowanych gruntów. W przypadku 14 Państw Członkowskich, w których IACS został wdrożony na zadowalającym poziomie, losowe kontrole wykazały poziom błędów wynoszący 1,6 %. Dostarcza to podstaw do określenia, jaki był prawdopodobny poziom błędów przy wypłatach na podstawie wniosków. W przypadku kontroli na miejscu, wyniki dotyczące nieodnalezionych a zadeklarowanych gruntów ⁽²⁶⁾ (patrz: **tabela 4.4** i **wykres 4.6**) oparte są na kontroli wniosków wybranych zarówno losowo, jak i w oparciu o ocenę ryzyka. Podobnie jak w latach ubiegłych, w niektórych Państwach Członkowskich kontrola transakcji oparta na ocenie ryzyka wykazała niższy poziom błędów niż miało to miejsce w przypadku transakcji wybranych losowo.

4.37. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, że ogólny poziom kontroli na miejscu znacznie przewyższa wymogi minimalne. Jest prawdą, że w niektórych Państwach Członkowskich kontrole wrywkowe wydają się bardziej skuteczne. Jak wyjaśniono wcześniej, wynika to przede wszystkim z faktu, że niektóre Państwa Członkowskie zgłaszają kontrole za pomocą teledetekcji jako „kontrole wrywkowe”, podczas gdy w rzeczywistości są to również kontrole oparte przynajmniej częściowo na analizie ryzyka. Wskutek wprowadzenia rozporządzenia (WE) nr 118/2004 od roku 2004 Państwa Członkowskie obowiązują prawny wymóg przeglądania wyników inspekcji i odpowiedniego ulepszania swoich procedur analizy ryzyka, co rozwiąże powyższy problem.

Należy jednak podkreślić, że w pewnym stopniu występuje tu zjawisko „malejących przychodów”. Dzięki jakości systemu IACS obejmującego stuprocentowe kontrole administracyjne częstotliwość występowania anomalii wykrywanych na miejscu jest niska, a zatem różnica między wynikami kontroli wrywkowych a wynikami kontroli opartych na analizie ryzyka jest nieznaczna i może być uzasadniona różnicą wielkości prób. Ponadto Trybunał opiera swoje obliczenia na rozbieżnościach dotyczących obszarów, podczas gdy wyniki takiego samego porównania dotyczącego liczby rolników, którzy dopuścili się nieprawidłowości, są odmienne dla kilku Państw Członkowskich.

⁽²⁶⁾ % gruntów wykazanych przez kontrolowanego rolnika

Tabela 4.4 — Pomoc obszarowa, obszary upraw paszowych i inne uprawy — Rezultaty kontroli na miejscu i teledetekcji IACS w roku 2003, dotyczących płatności zrealizowanych w 2004 r.

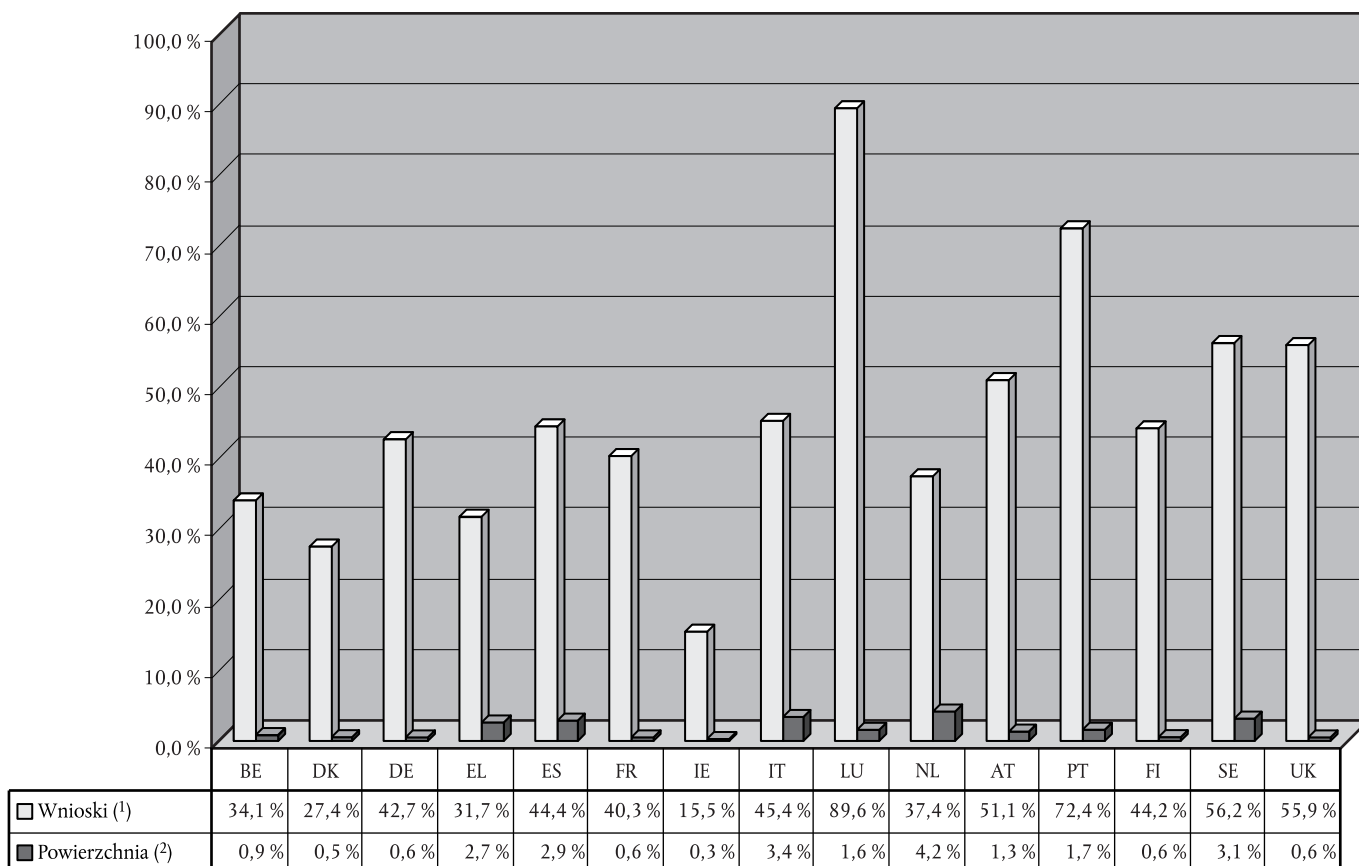
Państwo Członkowskie	Liczba przedłożonych wniosków			Liczba skontrolowanych wniosków			Wnioski z błędami					
	Liczba	Powierzchnia (ha)	Średnia wielkość (ha)	Liczba	%	Powierzchnia (ha)	%	Średnia wielkość (ha)	Liczba	%	Powierzchnia (ha)	%
Belgia	41 618	1 019 389	24	4 172	10,0	151 209	14,8	36	1 422	34,1	1 326	0,9
Dania	49 574	2 319 081	47	2 611	5,3	137 759	5,9	53	716	27,4	647	0,5
Niemcy	305 315	14 008 476	46	18 467	6,0	941 989	6,7	51	7 878	42,7	5 731	0,6
Grecja	328 200	3 897 336	12	37 088	11,3	1 913 787	49,1	52	11 375	30,7	29 326	1,5
Hiszpania	429 069	17 889 474	42	44 994	10,5	2 077 268	11,6	46	19 972	44,4	60 579	2,9
Francja	409 976	23 777 964	58	27 990	6,8	1 870 383	7,9	67	11 293	40,3	10 593	0,6
Irlandia	127 532	4 686 612	37	9 092	7,1	529 153	11,3	58	1 408	15,5	1 745	0,3
Włochy	588 069	7 068 768	12	45 678	7,8	1 270 819	18,0	28	20 731	45,4	43 759	3,4
Luksemburg	1 953	121 680	62	106	5,4	8 292	6,8	78	95	89,6	133	1,6
Niderlandy	45 914	654 439	14	3 239	7,1	54 624	8,3	17	1 212	37,4	2 280	4,2
Austria	127 059	2 465 204	19	8 680	6,8	200 402	8,1	23	4 434	51,1	2 517	1,3
Portugalia	130 648	1 984 370	15	11 687	8,9	1 271 815	64,1	109	8 463	72,4	21 613	1,7
Finlandia	68 329	2 086 447	31	4 674	6,8	191 490	9,2	41	2 064	44,2	1 189	0,6
Szwecja	58 958	2 745 792	47	4 054	6,9	204 571	7,5	50	2 280	56,2	6 377	3,1
Zjednoczone Królestwo	128 135	14 146 232	110	7 932	6,2	1 134 869	8,0	143	4 437	55,9	7 348	0,6
Ogółem w 2003 r.	2 840 349	98 871 264	35	230 464	8,1	11 958 430	12,1	52	97 780	42,4	195 163	1,6
Ogółem w 2002 r.	2 894 917	97 955 796	34	248 572	8,6	11 656 029	11,9	47	94 717	38,1	198 079	1,7
Ogółem w 2001 r.	2 935 273	98 275 675	33	299 716	10,2	11 638 423	11,8	39	105 099	35,1	240 786	2,1

Uwaga 1: Teledetekcja polega na wykorzystaniu zdjęć satelitarnych lub lotniczych w celu sprawdzenia wniosków w ramach IACS.

Uwaga 2: Badania przeprowadzone w roku N dotyczą płatności w roku N + 1.

Źródło: Wyniki kontroli IACS przekazane przez Państwo Członkowskie do DG AGRI.

**Wykres 4.6 — Pomoc obszarowa. Wyniki kontroli na miejscu:
procent skontrolowanych wniosków zawierających zawyżone dane**



(1) Procent skontrolowanych wniosków.

(2) Procent obszarów w skontrolowanych wnioskach, które nie zostały odnalezione.

Uwaga: Badania przeprowadzone w roku N dotyczą płatności w roku N + 1.

Źródło: Wyniki kontroli IACS przekazane przez Państwa Członkowskie do DG AGRI.

4.38. W odniesieniu do pomocy obszarowej ujmowanej jako całość, rezultaty kontroli transakcji przez Trybunał są ogólnie zgodne z rezultatami losowej kontroli przeprowadzonej przez Państwa Członkowskie, a ich rozłożenie na poszczególne kategorie jest podobne jak w latach poprzednich:

- a) większość płatności nie zawierała błędów;
- b) około jedna trzecia zawierała relatywnie nieznaczne błędy w podanych wymiarach. Podobnie jak w latach poprzednich, błędy o takim charakterze i skali nie miały, mimo swojej częstotliwości, wyraźnego wpływu na ogólne wydatki;
- c) w niewielkiej liczbie przypadków wystąpiły poważne błędy, jednak ich liczba i oddziaływanie były mniejsze niż w latach ubiegłych.

4.38. Uwagi Trybunału zasadniczo pokrywają się z ustaleniami Komisji, które świadczą o ogólnie zadowalającej sytuacji panującej w przeważającej większości Państw Członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Systemy premii zwierzęcych

4.39. W 2004 r. wydatki na premie zwierzęce wyniosły 9 019 mln euro, co stanowiło 20 % wydatków w ramach WPR. Wyniki kontroli IACS w zakresie premii zwierzęcych ukazują, ile spośród skontrolowanych zwierząt zadeklarowanych przez rolników nie istniało lub nie kwalifikowało się do dopłat. Statystyki w zakresie premii zwierzęcych są w dalszym ciągu mniej wiarygodne od tych, które dotyczą wniosków o płatności obszarowe.

4.40. W 2003 r. (tj. w związku z wnioskami o wypłaty w roku 2 004) w zakresie największego systemu — premii za krowy mamki (patrz: **tabela 4.5 i wykres 4.7**), Państwa Członkowskie skontrolowały 17,3 % zadeklarowanych zwierząt i stwierdziły, że 1,4 % z nich albo nie istniało, albo nie kwalifikowało się do dopłat (a zatem mniej niż w roku 2002, gdy stwierdzono, że nie kwalifikuje się 2 % zwierząt). Udział brakujących zwierząt w przypadku premii za owce i kozy uległ zwiększeniu z 7,2 % w 2002 r. do 8,2 % w roku 2003. Włochy i Grecja zgłosiły znacznie wyższy poziom błędów w zakresie premii za owce niż inne Państwa Członkowskie, w pozostałych 13 Państwach Członkowskich poziom błędów w 2003 r. wyniósł 1,8 % (2,2 % w roku 2002).

4.41. Poziom błędów wykrytych w 2003 r. przez kontrole bydła hodowlanego w ramach IACS wykazuje na ogół niewielkie różnice w poszczególnych Państwach Członkowskich z wyjątkiem Włoch, gdzie udział niekwalifikowalnych sztuk bydła jest nadal bardzo wysoki (10,2 % zwierząt zgłoszonych do premii za krowy mamki oraz 22,3 % zwierząt zgłoszonych do specjalnej premii wołowej).

4.42. Bezpośrednie kontrole przeprowadzone przez Trybunał nie wykazały żadnych poważnych błędów.

4.39. Statystyki dotyczące (sześciu) systemów premii zwierzęcych są bardziej zróżnicowane niż statystyki na temat roślin uprawnych, co tłumaczy różnicę w jakości sprawozdawczości Państw Członkowskich. Ponadto, z powodu przeprowadzenia w sektorze premii zwierzęcych kilku reform związanych z kwestiami rynku i kontroli, konieczne było dokonywanie systematycznego przeglądu wymogów dotyczących sprawozdawczości.

Statystyki te uważa się jednak za wystarczająco wiarygodne dla spełnienia ich głównego celu, tj. monitorowania przestrzegania przez Państwa Członkowskie wymaganych prawnie kontroli i sankcji. Ponadto jakość uległa poprawie, a składanie sprawozdań w terminie jest obecnie „standardem”, co generalnie stanowi bardzo znaczącą poprawę w porównaniu z wcześniejszym stanem rzeczy.

4.40. Przedstawione dane liczbowe wskazują na poprawę pod względem wykrywania przypadków deklarowania przez rolników błędnej lub zawyżonej liczby zwierząt. Opisana sytuacja w Grecji i we Włoszech wynika również z ulepszenia procedur kontrolnych w rezultacie działań zainicjowanych w ramach procedury rozliczeń.

4.41. Uwagi Trybunału dotyczące ilości niekwalifikującego się bydła we Włoszech odzwierciedlają fakt, że to Państwo Członkowskie wprowadziło krajową bazę danych z pewnym opóźnieniem i że posiadało wysoki odsetek rolników nieprzestrzegających wymogów, których obecnie skutecznie się identyfikuje i obejmuje sankcjami.

Tabela 4.5 — Kontrole IACS w zakresie premii za krowy mamki — Wyniki przeprowadzonych w 2003 r. kontroli na miejscu dotyczących płatności w 2004 r.

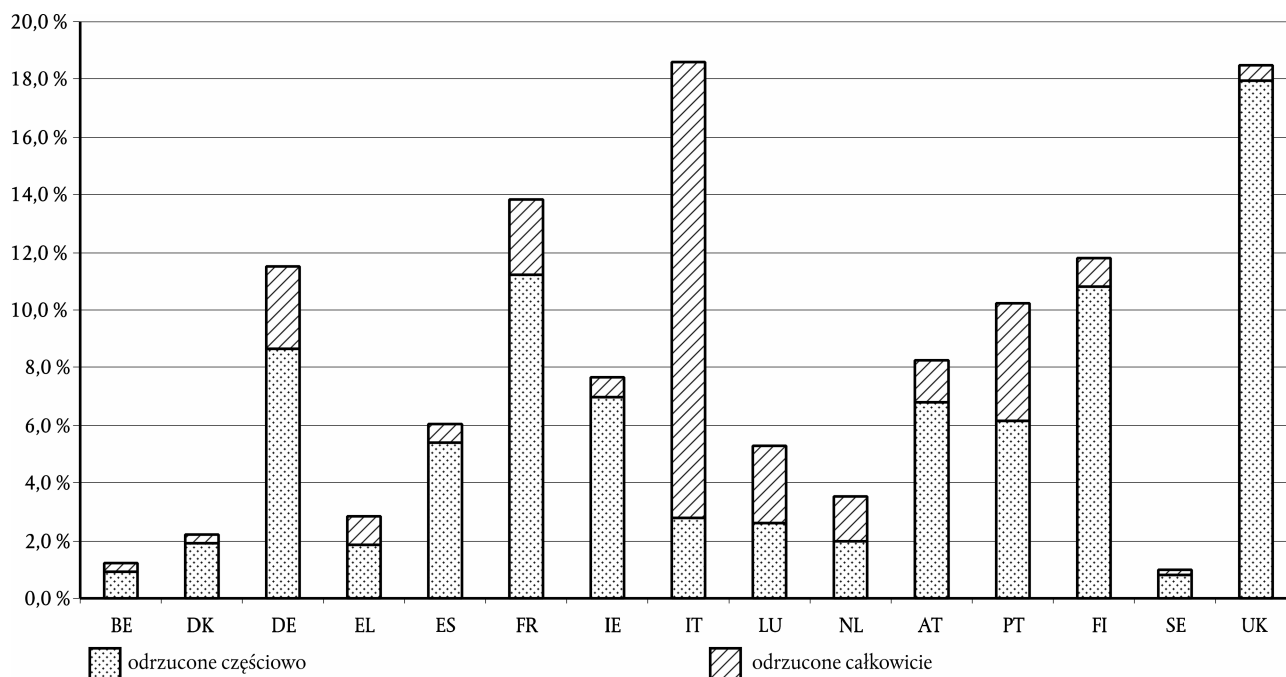
Państwo Członkowskie	Wnioski zbadane			Zbadane wnioski odrzucone częściowo		Zbadane wnioski odrzucone całkowicie		Skontrolowane zwierzęta			Odrzucone skontrolowane zwierzęta	
	Łączna liczba przedłożonych wniosków	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	Łączna liczba zgłoszonych zwierząt	Liczba	%	Liczba	%
Belgia	15 433	748	4,8	7	0,9	2	0,3	394 047	40 354	10,2	39	0,1
Dania	8 754	1 053	12,0	20	1,9	3	0,3	109 444	32 337	29,5	44	0,1
Niemcy	33 326	3 496	10,5	302	8,6	100	2,9	635 750	92 878	14,6	1 412	1,5
Grecja	11 513	11 426	99,2	213	1,9	113	1,0	212 310	212 602	100,1	2 665	1,3
Hiszpania	62 837	5 912	9,4	319	5,4	37	0,6	1 734 717	352 008	20,3	2 323	0,7
Francja	121 849	17 311	14,2	1 946	11,2	452	2,6	4 286 741	695 530	16,2	4 751	0,7
Irlandia	62 861	4 655	7,4	326	7,0	32	0,7	1 105 245	121 632	11,0	1 007	0,8
Włochy	58 890	6 567	11,2	184	2,8	1 037	15,8	797 680	124 429	15,6	12 699	10,2
Luksemburg	508	38	7,5	1	2,6	1	2,6	23 391	3 080	13,2	4	0,1
Niderlandy	4 234	652	15,4	13	2,0	11	1,7	55 347	16 041	29,0	126	0,8
Austria	61 324	6 872	11,2	468	6,8	100	1,5	397 376	63 795	16,1	996	1,6
Portugalia	25 066	2 771	11,1	170	6,1	113	4,1	328 935	60 041	18,3	1 149	1,9
Finlandia	1 532	203	13,3	22	10,8	2	1,0	36 794	5 079	13,8	71	1,4
Szwecja	9 599	616	6,4	5	0,8	1	0,2	150 902	11 173	7,4	16	0,1
Zjednoczone Królestwo	31 273	2 977	9,5	534	17,9	16	0,5	1 414 748	193 212	13,7	1 339	0,7
Ogółem w 2003 r.	508 999	65 297	12,8	4 530	6,9	2 020	3,1	11 683 427	2 024 191	17,3	28 641	1,4
Ogółem w 2002 r.	539 093	78 087	14,5	6 056	7,8	2 933	3,8	11 934 249	2 230 816	18,7	45 408	2,0

Uwaga 1: Wnioski podlega całkowitemu odrzuceniu, jeżeli różnica pomiędzy liczbą zwierząt zadeklarowanych a uznanych za kwalifikowalne jest większa niż 20 % albo jest ona wynikiem celowych nieprawidłowości.

Uwaga 2: Badania przeprowadzone w roku N dotyczą płatności w roku N + 1.

Źródło: Wyniki kontroli IACS za rok 2003 przekazane przez Państwa Członkowskie do DG AGRI.

Wykres 4.7 — Premia za krowy mamki: procent skontrolowanych wniosków zawierających błędy



Uwaga 1: Średnia liczba wniosków częściowo lub całkowicie odrzuconych.

Uwaga 2: Badania przeprowadzone w roku N dotyczą płatności w roku N + 1.

Źródło: Wyniki kontroli IACS przekazane przez Państwa Członkowskie do DG AGRI.

Dopłaty wypłacane na podstawie wielkości produkcji

4.43. Unia Europejska dotuje produkcję oliwy z oliwek, bawełny i tytoniu (w 2004 r. 4 132 mln euro, czyli 9,2 % wydatków w ramach WPR w tym roku), gdzie wysokość dopłat zależy od wyprodukowanej ilości, a nie od powierzchni gruntów wykorzystanych pod daną uprawę. Wydatkom tym towarzyszą specyficzne rodzaje ryzyka. Aby im zapobiec, przepisy wspólnotowe przewidują szereg mechanizmów kontrolnych, obejmujących:

- wymóg, by wnioski były zgodne z deklaracjami IACS dotyczącymi powierzchni;
- określone wymogi dla przetwórców (dotyczące np. jakości urządzeń ważących, standardowych informacji księgowych);
- nałożenie na Grecję, Hiszpanię, Francję, Włochy i Portugalię wymogu ustanowienia rejestru drzew oliwnych oraz Systemu Informacji Przestrzennej (SIP) ⁽²⁷⁾, a także (z wyjątkiem Francji) powołanie agencji kontroli ds. oliwy z oliwek, odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli na poziomie tłoczni, producentów i organizacji producentów.

W przypadku gdy powyższe mechanizmy nie funkcjonują efektywnie, nie można uzyskać zapewnienia co do prawidłowości płatności.

⁽²⁷⁾ System Informacji Przestrzennej obejmuje identyfikację działek, rejestry i zdjęcia lotnicze umożliwiające administracyjne kontrole liczby i miejsca uprawy drzew oliwnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.44. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał ujawniła nieprawidłowości:

- a) w Grecji niektóre wnioski dotyczące oliwy z oliwek nie mogły zostać zweryfikowane, ponieważ uprawy nie znajdowały się w podanej lokalizacji;
- b) w okresie związanym z płatnościami dokonanymi w roku 2004, w Grecji w zakresie oliwy z oliwek SIP nadal nie funkcjonował, a przewidziane przepisami kontrole na miejscu, dokonywane aby zrekompensować ten brak, nie były prowadzone w sposób zadowalający;
- c) w Grecji odkryto, że niektóre organizacje producentów nie przeprowadzały niezbędnych kontroli, np. w zakresie metod zagospodarowania oliwy z oliwek lub w zakresie certyfikatu tłoczni załączanego do wniosku;
- d) w Andaluzji w sposób nieprawidłowy naliczono kary nałożone na uprawiających drzewa oliwne, którzy zadeklarowali więcej drzew oliwnych niż było to zarejestrowane w SIP.

4.45. Ustalenia dotyczące agencji kontrolnych ds. oliwy z oliwek w czterech Państwach Członkowskich przedstawiają **tabele 4.6 i 4.7**. Działania agencji obejmują kontrole tłoczni oliwy (producenci otrzymują wypłaty w stosunku do ilości oliwy z oliwek, której odbiór potwierdziły tłocznie). W przypadku wykrycia błędów i nieprawidłowości (nieprawidłowa rachunkowość lub zgłaszanie zawyżonych ilości), agencje mogą zaproponować szereg sankcji, z których najpoważniejsza to wycofanie zezwolenia. Na podstawie kontroli tłoczni w 2003 r. (dotyczących płatności w roku 2004) agencje zwróciły się z wnioskiem o odebranie zezwolenia 9 % skontrolowanych tłoczni. Jednak władze w Państwach Członkowskich często nie realizują tych wniosków (patrz: sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 4.39).

4.44.

a)–c) Komisja dokonała podobnych ustaleń w ramach kontroli rozliczeń.

d) Poprzednie misje Komisji związane z rozliczeniem w kilku Wspólnotach Autonomicznych Hiszpanii wykazały także, że tolerancja jest systematycznie błędnie dodawana podczas obliczania sankcji w przypadku deklarowania zawyżonej ilości drzew. Komisja wnikliwie rozpatruje te sprawy.

4.45. Zdaniem Komisji jakość kontroli przeprowadzanych w tłoczniach oliwy z oliwek jest również niezmiernie ważną kwestią (kluczową kontrolą). Dotyczy to nie tylko jakości samej kontroli, ale również jakości działań podejmowanych w następstwie propozycji agencji kontrolnych. Nieuzasadnione zaniechanie wdrożenia propozycji dotyczących sankcji uważa się za podstawę do zastosowania przez Komisję korekt finansowych.

Tabela 4.6 — Agencje kontrolne ds. oliwy z oliwek: kontrole tłoczni w latach 2002–2003, dotyczące płatności w roku 2004

Państwo Członkowskie	Liczba tłoczni	Skontrolowane tłocznie						Propozycje cofnięcia zezwolenia	
		Ogółem		Wnikliwe		Kontrole skrócone ⁽¹⁾		Nr	% tłoczni skontrolowanych
		Nr	%	Nr	%	Nr	%		
Grecja	2 198	1 097	49,9	739	33,6	358	16,3	180	16,4
Hiszpania	1 686	958	56,8	825	48,9	133	7,9	73	7,6
Włochy	5 762	3 124	54,2	1 852	32,1	1 272	22,1	285	9,1
Portugalia	579	428	73,9	428	73,9	(²)	(²)	22	5,1
Ogółem	10 225	5 607	54,8	3 844	37,6	1 763	17,2	560	10,0

⁽¹⁾ Kontrole skrócone polegają przede wszystkim na weryfikacji dokumentów.

⁽²⁾ Portugalia nie prowadzi kontroli skróconych.

Źródło: Sprawozdania roczne greckich, hiszpańskich, włoskich i portugalskich agencji ds. oliwy z oliwek za lata 2002–2003.

Tabela 4.7 — Agencje kontrolne ds. oliwy z oliwek: kontrole producentów w latach 2002–2003, dotyczące płatności w roku 2004

Państwo Członkowskie	Liczba producentów	Skontrolowani producenci						Wyплаты pomocy wycofane lub zmniejszone	
		Ogółem		Na miejscu		Na podstawie dokumentów		Nr	% skontrolowanych producentów
		Nr	%	Nr	%	Nr	%		
Grecja	593 500	3 591	0,6	2 619	0,4	972	0,2	37	1,0
Hiszpania	485 000	1 324	0,3	943	0,2	381	0,1	47	3,5
Włochy	932 822	2 013	0,2	432	0,0	1 581	0,2	63	3,1
Portugalia	148 542	1 768	1,2	1 768	1,2	n.d.	0,0	271	15,3
Ogółem	2 159 864	8 696	0,4	5 762	0,3	2 934	0,1	418	4,8

Źródło: Sprawozdania roczne greckich, hiszpańskich, włoskich i portugalskich agencji ds. oliwy z oliwek za lata 2002–2003.

Rozwój obszarów wiejskich

4.46. W 2004 r. wydatki na rozwój obszarów wiejskich w ramach Sekcji Gwarancji EFOGR wyniosły 5 395 mln euro ⁽²⁸⁾ (12 % wydatków w zakresie WPR). W ich skład wchodziły wydatki na programy agrośrodowiskowe, wyrównania za gospodarowanie na obszarach mniej uprzywilejowanych, wydatki na leśnictwo, inwestycje, wsparcie dla młodych i dla odchodzących na emeryturę rolników. Zasady kwalifikowania się do udziału w takich programach są często dosyć skomplikowane, a ich weryfikacja jest trudna i kosztowna, dlatego w tej dziedzinie zachodzi wysokie ryzyko nieprawidłowości.

4.47. W odniesieniu do wydatków na rozwój obszarów wiejskich jednostki certyfikujące zgłosiły zastrzeżenia w opiniach z kontroli rachunków 12 agencji płatniczych ⁽²⁹⁾, aczkolwiek nieprawidłowości miały ograniczony wymiar finansowy. Zastrzeżenia do rachunków dotyczyły występowania w nich istotnych błędów, niekwalifikowalnych wydatków, brakującej dokumentacji i odnosiły się głównie do działań agrośrodowiskowych oraz inwestycji w rolnictwie i leśnictwie. W dwóch przypadkach Komisja wszczęła już działania w odniesieniu do stwierdzonych niedociągnięć (Grecja i Luksemburg).

⁽²⁸⁾ Łączna kwota wydatków na rozwój obszarów wiejskich, w tym w ramach Sekcji Orientacji EFOGR, wyniosła 8 805 mln euro.

⁽²⁹⁾ Do tych 12 agencji płatniczych należą: regiony Katalonia i Madryt (Hiszpania), Agea (Włochy), Bayern Umwelt i Saarland (Niemcy), Ministère de l'Agriculture (Luksemburg), INGA i IFADAP (Portugalia), OPEKEPE (Grecja), Région Wallone (Belgia), CNASEA i SDE (Francja).

UWAGI TRYBUNAŁU

4.48. W większości przypadków uprawnienie do wsparcia przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich zależy od realizacji przez beneficjentów zaciągniętych zobowiązań, takich jak przestrzeganie zasad dobrej praktyki rolniczej. Wysokość wsparcia obliczana jest w stosunku do wykorzystywanego areалу, liczby zwierząt, etc. W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym działań agrośrodowiskowych (patrz: pkt. 4.98 i 4.99), czyli najważniejszej kategorii wydatków w ramach rozwoju obszarów wiejskich, Trybunał stwierdził, że weryfikacja takich wydatków jest szczególnie problematyczna i rzadko prowadzi do uzyskania uzasadnionego zapewnienia o legalności i prawidłowości wydatków przy umiarkowanych kosztach.

Inne wydatki

4.49. Wydatki, które nie zostały omówione w pkt 4.35–4.48 wynoszą 8 674 mln euro. Kwota ta obejmuje refundacje wywozowe (3 384 mln euro), dopłaty za wycofanie i składowanie nadwyżek produkcyjnych, liczne niewielkie programy dopłat oraz wydatki weterynaryjne.

4.50. Trybunał zbadał, w jaki sposób Komisja monitorowała wykonanie dwóch rozporządzeń obowiązujących w zakresie wydatków nieobjętych IACS, określanych tutaj przeważnie jako inne wydatki.

4.51. Prowadzony przez Komisję w 2004 r. monitoring kontroli po dokonaniu płatności mógłby być prowadzony na szerszą skalę. Znaczna część z zaplanowanych kontroli nie została zrealizowana, a Państwa Członkowskie nie przekazywały wystarczającej ilości informacji na temat wartości, charakteru i rozłożenia błędów, ani wartości kontrolowanych transakcji. Uwzględniając te czynniki, Trybunał uznaje, że przeprowadzone czynności nie mogły dostarczyć Komisji dostatecznych podstaw do uzyskania zapewnienia (patrz: pkt 4.10).

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.48. Ze względu na swój złożony charakter kontrola działań rolno-środowiskowych wymaga dużych nakładów technicznych i finansowych. Z tego powodu bardziej wyczerpująca kontrola działań rolnośrodowiskowych spowodowałaby nieproporcjonalnie wysokie koszty dodatkowe i mogłaby zapewnić jedynie ograniczoną wartość dodaną w zakresie minimalizacji ryzyka. Patrz również: odpowiedź na pkt 4.98 oraz 4.99.

4.51. Również w 2004 r. Komisja ściśle monitorowała kontrole po dokonaniu płatności, przeprowadzając analizy dokumentów przedstawionych przez Państwa Członkowskie oraz wizyty kontrolne w Państwach Członkowskich w celu dokonania kontroli na miejscu dotyczących wprowadzania w życie rozporządzenia (patrz: odpowiedź na pkt 4.10).

Biorąc pod uwagę, że:

- kontrole po dokonaniu płatności stanowią dodatkowy, uzupełniający szczebel kontroli w stosunku do kontroli przed dokonaniem płatności (które dla większości środków gwarantują już uzasadnione zapewnienie),
- główną część wymaganej minimalnej liczby kontroli po dokonaniu płatności przeprowadzono do końca 2004 r.,
- Państwa Członkowskie podały w swoich rocznych sprawozdaniach liczbę, wartość i charakter stwierdzonych nieprawidłowości oraz wartość kontrolowanych transakcji,

Komisja posiada wystarczającą podstawę do tego, aby na podstawie przeprowadzonych prac uzyskać częściowe zapewnienie (patrz również: odpowiedź na pkt. 4.52).

Jakość sprawozdawczości będzie w dalszym ciągu podnoszona, chociaż jest ona już wystarczająco wysoka, aby stanowić zapewnienie co do przeprowadzonych prac.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.52. Prowadzone na mocy rozporządzenia (EWG) nr 386/90 kontrole bezpośrednie i kontrole dokumentacji towarów przy wywozie powinny obejmować w większości przypadków co najmniej 5 % wartości całego dotowanego wywozu. Komisja zrealizowała program wizyt kontrolnych w 7 Państwach Członkowskich i wstępnie ustaliła niedociągnięcia w realizacji tych kontroli (patrz: pkt 4.11–4.14). Komisja nie określiła, w jakim stopniu kontrole te pozwalają uzyskać zapewnienie co do legalności i prawidłowości.

4.53. Choć kwota refundacji wywozowych wynosi mniej niż 10 % budżetu WPR, w 2004 r. pod względem wartości stanowiły one ok. 26 % nieprawidłowości dotyczących WPR, zgłoszonych Komisji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 595/91⁽³⁰⁾. Dlatego Komisja powinna poprawić swój system monitorowania kontroli po dokonaniu płatności oraz przedstawić swoje ustalenia w zakresie prowadzenia kontroli bezpośrednich oraz zapewnienia, które pozwalają uzyskać.

4.54. Trybunał ustalił niedociągnięcia w dopłatach do suszonych winogron (w Grecji, co wykazano również w sprawozdaniach rocznych za lata 2002 i 2003) oraz orzechów (w Hiszpanii).

Wnioski i zalecenia

Wnioski ogólne

4.55. Podobnie jak w poprzednich latach Trybunał na podstawie uzyskanych powtarzających się dowodów stwierdził, że wydatki w ramach WPR postrzegane w całości i na podstawie wszystkich dostępnych dowodów, były nadal obciążone istotnymi błędami. Trybunał odnotowuje, że głównym kategoriom wydatków w ramach WPR towarzyszą różne stopnie ryzyka i niedociągnięć.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.52. Zakres kontroli bezpośrednich oraz kontroli przed i po dokonaniu płatności, którym dysponują Państwa Członkowskie, jest wyczerpujący, a niedociągnięcia takiej czy innej formy kontroli muszą być oceniane w tym kontekście. Mimo to wszelkie błędy w kontrolach podlegają korekcie finansowej w ramach procedury rozliczeń.

W ten sposób system rozliczeń jako całość stanowi podstawę zapewnienia uzyskiwanego przez Dyrektora Generalnego. Podmioty, które mają być objęte kontrolą, są wybierane na podstawie rocznej analizy ryzyka, do której Trybunał wcześniej odniósł się pozytywnie, a Dyrektor Generalny uzyskuje zapewnienie na podstawie ogółu kontroli i działań podjętych w ich następstwie.

4.53. Komisja prowadzi już systematyczne audyty, których tematem są szczególne aspekty kontroli po dokonaniu płatności dotyczące refundacji wywozowych, jak zaznaczył Trybunał w pkt 4.10 lit. b).

Odnosnie do kontroli bezpośrednich, Komisja nie uważa za stosowne publikowania szczegółowych ustaleń przed rozpatrzeniem ich w ramach procedury rozliczeń.

Nieproporcjonalny udział refundacji wywozowych w nieprawidłowościach w zakresie WPR przynajmniej częściowo wynika z faktu, że przeciętne płatności w ramach refundacji wywozowych są znacznie wyższe niż w przypadku innych środków interwencyjnych, a zwłaszcza płatności bezpośrednich. Z tego względu jest bardziej prawdopodobne, że nieprawidłowości w przypadku refundacji wywozowych przekroczą próg 4 000 euro, od którego należy je zgłaszać na mocy rozporządzenia (EWG) nr 595/91.

4.54. Komisja wprowadziła i nadal będzie proponować korekty finansowe w związku z zauważonymi niedociągnięciami dotyczącymi suszonych winogron.

Komisja podejmie działania w odniesieniu do orzechów.

4.55. Na podstawie tej obserwacji oraz stwierdzeń zawartych w pkt 4.38 i 4.42 Komisja uznaje, że sytuacja w dziedzinie wydatków rolnych zarządzanych i kontrolowanych w trybie IACS jest zadowalająca, a ryzyko wskazane przez Trybunał związane jest z innymi środkami WPR (patrz: pkt 4.57). W chwili obecnej około 60 % wydatków w ramach WPR objętych jest systemem IACS. Należy zauważyć, że reformy WPR z 2003 r. i 2004 r. jeszcze bardziej zmniejszają ogólne ryzyko poprzez rozszerzenie skali wydatków objętych systemem IACS do około 80 %.

Jeżeli chodzi o błędy, należy zauważyć, co następuje: ze względu na napięty harmonogram sprawozdania rocznego Trybunału, Trybunał wyciąga wnioski na temat poszczególnych przypadków zanim wszystkie Państwa Członkowskie odpowiedzą na jego ustalenia. Służby Komisji, w razie konieczności współpracując z danymi Państwami Członkowskimi, wnikliwie rozpatrują błędy wskazane przez Trybunał, z których część nie prowadzi do korekty finansowej rozliczeń.

⁽³⁰⁾ Dz.U. L 67 z 14.3.1991, str. 11.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.56. W wyniku przeprowadzonych czynności Trybunał ustalił, że, jeśli prawidłowo stosowany, IACS (25 000 mln euro) jest skutecznym instrumentem kontroli pozwalającym ograniczyć ryzyko nieprawidłowych wydatków. Chociaż elementy tworzące IACS formalnie w Grecji istnieją, obserwuje się poważne wady funkcjonowania systemu, które są powodem jego zawodności (1 000 mln euro).

4.57. Wszystkie inne kategorie wydatków (19 500 mln euro), których nie można zweryfikować w ramach IACS, stwarzają większe ryzyko, ponieważ dostępne systemy ich kontroli nie są już równie skuteczne.

Kontrole po dokonaniu płatności

4.58. Wobec ograniczonego zakresu prowadzonego przez Komisję monitoringu (obejmującego wizyty kontrolne zaledwie w 3 Państwach Członkowskich celem zbadania pełnego wdrożenia kontroli po dokonaniu płatności w 2004 r.) oraz zaległości w przeprowadzaniu kontroli, jak również faktu, że niedociągnięcia te zostały już zgłoszone w sprawozdaniu rocznym Trybunału za rok 2003 ⁽³¹⁾, Trybunał nie może zgodzić się z zasadniczą tezą zawartą w oświadczeniu Komisji w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2004, stwierdzającym: „W oparciu o uzyskane informacje oraz kontrole na miejscu, podejmowane corocznie w celu oceny wykonania rozporządzenia, można stwierdzić, że kontrole prowadzone w ramach rozporządzenia (EWG) nr 4045/89 pozwalają na uzyskanie uzasadnionego zapewnienia odnośnie do zgodności z przepisami wspólnotowymi wydatków w sektorach objętych rozporządzeniem.”.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.56. Komisja podziela zdanie Trybunału, że IACS stanowi skuteczny system kontroli pozwalający ograniczyć ryzyko nieprawidłowych wydatków.

W Grecji nadal występują istotne nieprawidłowości związane ze stosowaniem tego systemu, które są rozpatrywane w ramach planu działania zawierającego ulepszony program kontroli rozliczeń odnośnie do Grecji – patrz także: odpowiedź na pkt 4.8.

4.57. Nawet jeżeli inne kategorie wydatków ze swej natury wiążą się z większym ryzykiem, należy zauważyć, że wiele z tych programów jest zarządzanych zgodnie z systemem IACS. Wydatki te podlegają ponadto dodatkowym kontrolom, tzn. kontrolom ex-post na mocy rozporządzenia (EWG) nr 4045/89.

4.58. Jak zaznaczono w pkt 4.10, Komisja jest zdania, że wypełniła wszystkie swoje zobowiązania określone w rozporządzeniu (EWG) nr 4045/89. Otrzymano i przeanalizowano wnioski w zakresie analizy ryzyka, roczne programy, roczne sprawozdania, wnioski i odpowiedzi w sprawie wzajemnej pomocy, przegląd płatności dla podmiotów mających siedzibę w innych Państwach Członkowskich oraz inne formy zgłaszania/sprawozdawczości. Oprócz trzech misji wymienionych przez Trybunał zaplanowano kolejnych sześć na 2005 r. Ponadto, począwszy od 2001 r., prowadzono systematyczne misje obejmujące szczegółowe aspekty rozporządzenia (EWG) nr 4045/89 dotyczące refundacji wywozowych. Udzielono odpowiedzi na wszystkie pytania lub zapytania ze strony Państw Członkowskich.

Biorąc pod uwagę powyższe powody oraz następujące okoliczności:

- kontrole po dokonaniu płatności stanowią dodatkowy, uzupełniający poziom kontroli w stosunku do kontroli przed dokonaniem płatności (które dla większości środków stanowią już względnie pełne zapewnienie), oraz
- główną część wymaganej minimalnej liczby kontroli po dokonaniu płatności przeprowadzono do końca 2004 r.,
- Państwa Członkowskie podały w swoich rocznych sprawozdaniach liczbę, wartość i charakter stwierdzonych nieprawidłowości oraz wartość kontrolowanych transakcji,

Komisja uważa, że kontrole w zakresie rozporządzenia (EWG) nr 4045/89 przyczyniają się do ogólnego zapewnienia odnośnie do legalności i prawidłowości wydatków w 2004 r.

⁽³¹⁾ Sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 4.15–4.16.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Rozliczenie rachunków

4.59. Sprawozdania jednostek certyfikujących pozwalają na uzyskanie zapewnienia, że dane finansowe przekazane przez agencje płatnicze (i uwzględnione w rozliczeniach Komisji) są prawidłowe (mieszczą się w dopuszczalnych granicach błędów)⁽³²⁾. Decyzja Komisji w sprawie finansowego rozliczenia rachunków za rok 2004 miała zasadniczo mocne oparcie w ustaleniach jednostek certyfikujących dotyczących rzetelności rachunków. Komisja podjęła prawidłowe decyzje o odroczeniu zatwierdzenia rachunków (patrz: pkt 4.19–4.21).

4.60. Czynności jednostek certyfikujących (określone w rozporządzeniu nr 1663/95) nie miały jednak z założenia pozwalać, i nie pozwalają, na uzyskanie bezpośredniego zapewnienia, że informacje dostarczone przez wnioskodawców, na podstawie których agencje płatnicze obliczają należne płatności, są poprawne i tym samym, że same płatności są legalne i prawidłowe. Trybunał podtrzymuje swoje stanowisko, że certyfikacja (oraz każdy inny etap procedury kontroli) powinna uwzględniać również legalność i prawidłowość wydatków na szczeblu beneficjentów⁽³³⁾, a obecne rozwiązania stanowią z perspektywy Trybunału ograniczone zapewnienie, jako że jednostki certyfikujące zasadniczo nie kontrolują beneficjentów pomocy.

4.61. Decyzje Komisji o zgodności, w ramach których może ona wyłączyć wydatki z zakresu finansowania wspólnotowego, nie zostały jeszcze przyjęte dla żadnego roku po 1998 r. (patrz: pkt 4.24).

Roczne sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi

4.62. Pomimo udoskonaleń wprowadzonych w sprawozdaniu, zakres, w jakim dotyczy ono i pozwala na uzyskanie zapewnienia o legalności i prawidłowości wydatków w roku 2004 jest ograniczony. Sprawozdanie nie określa, w jakim zakresie wydatki mogą stać się przedmiotem późniejszych korekt finansowych, co ogranicza zapewnienie, które Trybunał może uzyskać na jego podstawie. Sprawozdanie nie stwierdza również, że nieprawidłowe płatności są odzyskiwane w ramach procedury rozliczania rachunków oraz procedur odzyskiwania środków w Państwach Członkowskich.

4.60. *Jak już podkreślono w odpowiedzi na sprawozdanie roczne Trybunału za rok 2003, ustanawianie i akredytacja agencji płatniczych w Państwach Członkowskich, coroczna procedura certyfikacji oraz stosowanie różnych systemów zarządzania i kontroli, w tym IACS, pozwalają polegać w dużym stopniu na kontroli deklarowanych wydatków.*

W celu dalszego ulepszenia całości systemu nowe rozporządzenie podstawowe w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej stanowi, że prezesi agencji płatniczych podpisują oświadczenie o wiarygodności ex post dotyczące legalności i prawidłowości wydatków.

4.61. *Jak zaznaczono w odpowiedzi na pkt 4.24, w czerwcu 2005 r. sytuacja przedstawia się następująco: zakończono 94,3 % kontroli przeprowadzonych w 2001 r. (umożliwiających zastosowanie korekt finansowych sięgających 1999 r.) oraz 78,7 % kontroli przeprowadzonych w 2002 r. (umożliwiających zastosowanie korekt finansowych sięgających 2000 r.).*

4.62. *Roczne sprawozdanie z działalności oraz roczne oświadczenie DG ds. Rolnictwa opierają się na zapewnieniu, jakie można uzyskać na podstawie istniejących systemów i ich funkcjonowania. Sprawozdanie z działalności wyjaśnia, jak działa cały szereg kontroli wydatków w ramach WPR w trybie wspólnego zarządzania. Ten system daje uzasadnione zapewnienie, że z końcem całego procesu ewentualne poważne niedociągnięcia zostaną wykryte i dla Państw Członkowskich wprowadzi się właściwe korekty finansowe. Stanowi to podstawę do przedstawienia oświadczenia wiarygodności przez Dyrektora Generalnego.*

Do momentu podpisania rocznego oświadczenia wszystkie wydatki w trybie wspólnego zarządzania mogą cały czas podlegać kontrolom rozliczeń i ewentualnym korektom finansowym. Zgodnie z prawodawstwem unijnym stanowi to nieodłączny aspekt systemu wspólnego zarządzania i nie powinno być postrzegane jako czynnik ograniczający zdolność Dyrektora Generalnego do przedstawienia rocznego oświadczenia.

Zapewnienie zostanie wzmocnione poprzez roczne oświadczenia agencji płatniczych przewidziane w nowym rozporządzeniu finansowym dotyczącym WPR, a także inne działania zaproponowane przez Komisję w komunikacie na temat harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (COM(2005)252 wersja ostateczna).

⁽³²⁾ Za prawidłowe uznawane były te wydatki zadeklarowane przez agencje płatnicze, w których poziom błędów nie przekraczał 1 %. Jednostki certyfikujące przy wykorzystaniu statystycznej metody doboru próby kontrolnej poddały badaniu 26 000 transakcji na szczeblu agencji płatniczych.

⁽³³⁾ Opinia nr 1/2005 w sprawie finansowania WPR, pkt 24.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

4.63. Komisja powinna:

- a) poprawić kontrole wydatków w ramach WPR w obszarach, gdzie utrzymują się istotne niedociągnięcia;
- b) jak zaznaczono w roku ubiegłym, poprawić formę przedstawiania rezultatów wszystkich systemów nadzoru. Należy w szczególności doprowadzić do tego, by kontrole po dokonaniu płatności miały większą wartość jako narzędzie identyfikacji nieprawidłowych płatności w ramach WPR, poprzez usunięcie braków w informacjach wymaganych od Państw Członkowskich, zwłaszcza w zakresie informowania o wartości skontrolowanych transakcji oraz wykrytych nieprawidłowości w podziale na linie budżetowe (patrz: pkt 4.10 lit. a)). Komisja powinna oceniać jakość przeprowadzonych kontroli oraz, w odpowiednich przypadkach, planować kolejne wizyty kontrolne w Państwach Członkowskich (patrz: pkt 4.10 lit. b)), jak również przedsięwziąć odpowiednie środki, by zapewnić realizację zaplanowanych programów (patrz: pkt 4.10 lit. c));
- c) zapewnić, by systemy kontroli i nadzoru pozwalały na uzyskanie zapewnienia o legalności i prawidłowości transakcji na szczeblu beneficjentów końcowych;

4.63.

- a) *Komisja dąży do usunięcia wciąż istniejących niedociągnięć, takich jak te związane z zastosowaniem systemu IACS w Grecji. W tym kontekście należy zauważyć, że reformy WPR z 2003 r. oraz – w przypadku produktów pochodzących z basenu Morza Śródziemnego – 2004 r. zmniejszają ogólne ryzyko poprzez rozszerzenie skali wydatków objętych systemem IACS.*
- b) *Po pierwsze, Komisja przyznaje, że można ulepszyć sprawozdawczość przewidzianą w rozporządzeniu (EWG) nr 4045/89 i w tym celu przedstawi wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia Komisji (WE) nr 4/2004. Wprowadzone zostaną nowe tabele służące do przekazywania informacji o wartości kontrolowanych transakcji oraz o stwierdzonych nieprawidłowościach, które umożliwią precyzyjne określenie i analizę ich liczby, wartości i charakteru.*

Po drugie, Komisja ocenia już jakość systematycznie przeprowadzanych kontroli. W okresie 2001–2004 DG ds. Rolnictwa przeprowadziła 27 misji, które objęły przegląd kontroli w zakresie rozporządzenia (EWG) nr 4045/89 dotyczących refundacji wywozowych. W związku ze sprawozdaniem rocznym Trybunału za rok 2003, Komisja podjęła dalsze działania w celu poprawy jakości monitorowania przeprowadzonych kontroli, tj. zaplanowała trzy misje dotyczące ogólnych aspektów na 2004 r. i sześć takich misji na 2005 r. oraz dziesięć misji dotyczących kwestii związanych ze zgodnością na 2005 r.

Ponadto we wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia Komisji (WE) nr 4/2004 przewidziano wprowadzenie nowych metod określania zaległości i zawiadamiania o nich, tak aby kontrole niezakończone w danym okresie sprawozdawczym mogły być uwzględniane w sprawozdaniach z następnymi okresami sprawozdawczymi. W związku z tym Komisja bada obecnie przyczyny niezakończenia programów kontroli we właściwym terminie w niektórych Państwach Członkowskich i w odpowiednich przypadkach zwróci się do Państw Członkowskich o wyjaśnienia.

- c) *Komisja uważa, że istniejące systemy zarządzania i kontroli dają już uzasadnione zapewnienie co do legalności i prawidłowości transakcji na poziomie beneficjenta końcowego, o ile funkcjonują one w kontekście wieloletniego procesu. Na cały ten proces składa się roczne rozliczenie finansowe oraz wieloletnie rozliczenie zgodności, co pozwala Komisji na wyłączenie z finansowania wspólnotowego wydatków dokonanych wcześniej niż 24 miesiące przed pisemnym zawiadomieniem zainteresowanego Państwa Członkowskiego przez Komisję o wynikach kontroli.*

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

d) właściwie oceniać poziom nieprawidłowości i zapewnić, by związane z nimi kwoty były odzyskiwane w drodze różnych procedur;

e) w poświadczeniu wiarygodności wydawanym przez Dyrektora Generalnego rozróżnić wydatki, które zostały zweryfikowane (oraz były, tam, gdzie to konieczne, przedmiotem korekty) i w odniesieniu do których Dyrektor Generalny może udzielić (lub odmówić udzielenia) uzasadnionego zapewnienia oraz, z drugiej strony, wydatki, które będą przedmiotem dalszej weryfikacji (oraz ewentualnych korekt);

f) dążyć do ustalenia przyczyn, z jakich w zakresie kontroli obszarowych IACS, badania przeprowadzone na próbie losowej w dalszym ciągu wykazują wyższy poziom błędów niż te, które przeprowadzono na próbie wybranej w oparciu o ocenę ryzyka. Komisja powinna również przeanalizować wpływ zmian wprowadzonych w analizie ryzyka w roku 2004.

W związku z tym nie można uzyskać corocznie uzasadnionego zapewnienia co do legalności i prawidłowości transakcji przeprowadzonych w trybie wspólnego zarządzania wyłącznie na podstawie kontroli dokonywanych przez służby Komisji. Zapewnienie to musi się opierać na założeniu, że Państwa Członkowskie wypełniają swoje zobowiązania w zakresie zarządzania i kontroli. Jeżeli w ramach kontroli Komisji zostaną następnie wykryte niedociągnięcia, ryzyko niekwalifikujących się wydatków zostanie określone i zastosowane będą właściwe korekty finansowe.

d) *W odniesieniu do wniosku o ocenę poziomu nieprawidłowości Komisja uważa, że na podstawie całości korekt finansowych dla danego roku wraz z sankcjami nakładanymi na beneficjentów końcowych na poziomie krajowym można wiarygodnie oszacować poziom nieprawidłowych płatności.*

Odzyskanie kwot utraconych w wyniku nieprawidłowości należy do zakresu odpowiedzialności Państw Członkowskich. Komisja monitoruje krajowe procedury odzyskiwania środków na podstawie art. 8 rozporządzenia (EG) nr 1258/1999.

e) *Komisja uważa, że proponowane przez Trybunał rozróżnianie wydatków, które już zweryfikowano, i wydatków, które zostaną poddane dalszej weryfikacji, w rocznym sprawozdaniu z działalności nie byłoby właściwe. Ze względu na wieloletni charakter procesu rozliczania zgodności, takie rozróżnienie byłoby w dużej mierze arbitralne; ponadto naruszyłoby ono prawo Państw Członkowskich do obrony w kontekście procedury rozliczeń.*

f) *Zmiany prawne obowiązujące od dnia 1 stycznia 2004 r. poprawią omawianą sytuację, poza tym Komisja nadal kontroluje tę kwestię w normalnym trybie.*

Problem opisany przez Trybunał dotyczy tylko niektórych Państw Członkowskich, a jego przyczyną jest czasami klasyfikowanie kontroli za pomocą teledetekcji jako kontroli wrywkowych. Ponadto, jeżeli chodzi o rolników, u których wykryto nieprawidłowości, wyniki kontroli opartej na ryzyku są rzeczywiście lepsze niż wyniki kontroli wrywkowych.

Należy jednak zauważyć, że wraz z obniżaniem się poziomu nieprawidłowości oraz dzięki skutecznym stuprocentowym kontrolom administracyjnym, różnica między wynikami kontroli wrywkowych a wynikami kontroli na miejscu opartych na analizie ryzyka powinna być nieznaczna.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

NOWE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE: OKRES PRZEJŚCIOWY

Akredytacja agencji płatniczych EFOGR w nowych Państwach Członkowskich

4.64. Państwa przystępujące do UE zobowiązane były do ustanowienia i akredytacji agencji płatniczych EFOGR do dnia 1 maja 2004 r.

4.65. Nowe Państwa Członkowskie musiały wyznaczyć właściwy organ odpowiedzialny za akredytację agencji płatniczej. Organ, który przeprowadza przegląd przed przyznaniem akredytacji, musi złożyć sprawozdanie na temat warunków administracyjnych i księgowych, w tym także tych, które przyjęto dla zabezpieczenia interesów Wspólnoty w zakresie wypłacanych zaliczek, uzyskiwanych gwarancji, zapasów interwencyjnych oraz kwot do pobrania. W oparciu o powyższe sprawozdanie, właściwy organ Państwa Członkowskiego podejmuje decyzję, czy należy przyznać tymczasową lub ostateczną akredytację.

4.66. Z 11 agencji płatniczych, akredytację uzyskało siedem⁽³⁴⁾, z czego dwie otrzymały akredytację na określony okres czasu⁽³⁵⁾, a w czterech pozostałych przypadkach ma ona charakter tymczasowy.

4.67. Komisja nie zweryfikowała, czy te agencje płatnicze spełniają kryteria akredytacji. Wydatki w 2004 r. były niewielkie (19,5 mln euro), jednak w roku obrachunkowym 2005 Fundusz przypuszczalnie obciążony zostanie dużymi kwotami. Dlatego Komisja powinna jak najszybciej dokończyć swoje działania.

4.67. Program kontroli Komisji na 2005 r. obejmuje wszystkie nowe Państwa Członkowskie, a w okresie od czerwca do listopada 2005 r. we wszystkich nowych Państwach Członkowskich zostaną przeprowadzone misje. W ten sposób wszystkie nowe agencje płatnicze zostaną skontrolowane przed rozpoczęciem procedury rozliczeń rachunków za rok obrotowy 2005.

Począwszy od 2003 r. Komisja przywiązuje najwyższą wagę do budowy wymaganych struktur i wykazuje dużą aktywność w monitorowaniu rozwoju sytuacji w każdym z nowych Państw Członkowskich (wcześniej krajów kandydujących). W ramach tych działań przeprowadzono misje oraz ustanowiono system przepływu informacji oparty na pisemnych powiadomieniach, a także zorganizowano spotkania między służbami Komisji a każdym z nowych Państw Członkowskich. Omawiano na nich działania, jakie należy podjąć w celu rozwiązania zauważonych problemów.

4.68. Jak ukazuje **tabela 4.8**, zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniach akredytacyjnych, pięć agencji płatniczych uzyskało zadowalający poziom zgodności. W dwóch agencjach występują poważne niedociągnięcia w dwóch dziedzinach, natomiast w czterech innych dotyczy to przynajmniej czterech dziedzin.

⁽³⁴⁾ Republika Czeska, Litwa, ARR (Polska), Słowenia i Słowacja.

⁽³⁵⁾ Estonia, Malta.

Table 4.8 — Podsumowanie niedociągnięć ujawnionych w sprawozdaniach z akredytacji agencji płatniczych w nowych Państwach Członkowskich ⁽¹⁾

Państwo Członkowskie	Wydatki w ramach EFOGR w 2004 r. (w mln euro)	Agencja płatnicza	Procedury pisemne	Podział obowiązków	Kontrole i procedury płatności	Procedury księgowo- ⁽²⁾	Bezpieczeństwo informacyjne	Kontrola wewnętrzna	Delegowane organy ⁽³⁾
Cypr	—	Cyprijska Agencja Płatności Rolnych (CAPO)	x	x	x	x	x	x	x
Republika Czeska	4,70	SAIF (SZIF) Krajowy Fundusz Interwencji Rolnych	Brak poważniejszych problemów						
Estonia	0,50	ARIB (PRIA) Rada ds. Rejestru i Informacji Rolnej	x		x				
Węgry	0,50	ARDA (MVH) Agencja Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich	x		x	x	x		x
Łotwa	0,50	RSS (LAD) Agencja Wspierania Obszarów Wiejskich	x	x	x	x			
Litwa	0,50	NPA (NMA) Krajowa Agencja Płatnicza	Brak poważniejszych problemów						
Polska	10,80	ARMA (ARiMR) Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.	x	x			x	x	x
Polska	—	AMA (ARR) Agencja Rynku Rolnego	Brak poważniejszych problemów						
Malta	—	Wydział „Agencja Płatnicza” w Ministerstwie ds. Obszarów Wiejskich i Środowiska Naturalnego					x		x
Słowacja	1,40	APA (PPA) Agencja Płatności Rolnych	Brak poważniejszych problemów						
Słowenia	0,10	AAMRD Agencja Rynków Rolnych i Rozwoju Obszarów Wiejskich	Brak poważniejszych problemów						

⁽¹⁾ W związku z Załącznikiem do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1663/95 z dnia 7 lipca 1995 r.: „Wytyczne dotyczące kryteriów akredytacji agencji płatniczych” oraz wytyczną Komisji nr 1 (dokument VI/5168/96 rev.1).

⁽²⁾ W tym zaliczki i zabezpieczenia oraz dłużnicy.

⁽³⁾ Punkt 4 Załącznika do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1663/95 przewiduje możliwość przekazania funkcji zezwalania i/lub służby technicznej (np. w zakresie kontroli gospodarstw) innym organom, jeżeli spełnione zostaną określone warunki.

Źródło: Sprawozdania z akredytacji przekazane Trybunałowi przez właściwe władze.

SAPARD — Właściwy nadzór, ale pewne niedociągnięcia w ocenie wniosków

4.69. Specjalny Program Akcesyjny na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (SAPARD) ⁽³⁶⁾ służy wspieraniu dziesięciu państw-beneficjentów w Europie Środkowo-Wschodniej ⁽³⁷⁾ w rozwiązywaniu problemów wynikających ze strukturalnych dostosowań w ich sektorach rolnych i na obszarach wiejskich oraz we wdrażaniu wspólnej polityki rolnej i politykach z nią związanych (patrz: rozdział 8).

⁽³⁶⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 87), wdrożone rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2222/2000 (Dz.U. L 253 z 7.10.2000, str. 5).

⁽³⁷⁾ Republika Czeska, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry, Bułgaria i Rumunia.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.70. Okres kontraktowania w państwach, które przystąpiły do UE w dniu 1 maja 2004 r. zakończył się w roku 2004. Jednakże nadal wypłacane będą środki z tytułu projektów zakontraktowanych w poprzednich latach. W tym ostatnim okresie kontraktowania ⁽³⁸⁾, ze względu na niski stopień wdrożenia w pierwszych latach ⁽³⁹⁾, w krótkim okresie rozpatrzono dużą liczbę wniosków. Tym samym zachodzi wyższe ryzyko w zakresie jakości tych ocen i związanych z nimi wniosków o wypłatę.

4.71. Wszystkie państwa objęte SAPARD zobowiązane są do przekazywania Komisji corocznie certyfikatu poświadczającego rachunki oraz sprawozdania kontrolnego jednostki certyfikującej, które stanowią podstawę rocznej decyzji Komisji w sprawie rozliczenia rachunków. W dniu 28 września 2004 r. Komisja rozliczyła rachunki SAPARD za rok 2003 w siedmiu państwach (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia i Węgry), natomiast odroczyła tę decyzję w przypadku Polski, Bułgarii i Rumunii. Po przeprowadzeniu przeglądu decyzji Komisji Trybunał nie zgłasza żadnych istotnych uwag.

4.72. Trybunał dokonał przeglądu przeprowadzonej przez Komisję analizy rocznych sprawozdań okresowych, które zobowiązane są przedkładać państwa objęte programem SAPARD. Przegląd ten wykazał, że przewidziane przepisami terminy na przeprowadzenie tych analiz nie zawsze były przestrzegane.

4.73. Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w dwóch państwach objętych SAPARD — na Węgrzech i w Słowenii, w celu przeprowadzenia kontroli próby złożonej z 20 projektów, jak również przeglądu procedury, opisów i list kontrolnych wykorzystywanych przez agencje płatnicze SAPARD. Niezależnie od błędów wykrytych przez Trybunał (patrz: następny punkt), w systemach SAPARD funkcjonowały podstawowe elementy (podział obowiązków, kontrola wewnętrzna etc.); procedury były dobrze udokumentowane, a same systemy — zgodne z opisem i akredytacją, na ogół funkcjonowały prawidłowo.

4.74. Przegląd płatności, obejmujący główne środki wdrożone do czasu przeprowadzenia kontroli, doprowadził do ujawnienia poniższych niedociągnięć i błędów, aczkolwiek o niewielkim znaczeniu finansowym. Część z nich wykazuje podobieństwo do tych, które ustalono w pozostałych państwach objętych programem Sapard ⁽⁴⁰⁾:

- a) niektóre istotne wartości podane w biznesplanie nie były poparte dokumentacją;

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.70. *Podczas okresu przejściowego (od programu Sapard do programu poakcesyjnego) Komisja zwracała nowym Państwom Członkowskim uwagę na znaczenie utrzymywania właściwej ilości wykwalifikowanego personelu w celu zarządzania programem Sapard. Komisja zdaje sobie sprawę z potencjalnego ryzyka i uwzględni je w swoich kontrolach, ale jak dotąd nie znalazła dowodów na występowanie ryzyka finansowego.*

4.71. *Komisja zwróciła się do jednostek certyfikujących w poszczególnych państwach o przeprowadzenie dodatkowych kontroli. Po zakończeniu tej oceny i uznaniu jej za zadowalającą Komisja przystąpi do rozliczenia omawianych rachunków Sapard.*

4.72. *Komisja poświęca więcej uwagi przestrzeganiu ostatecznych terminów.*

⁽³⁸⁾ Na przykład w jednym z państw-beneficjentów SAPARD brak personelu i niespodziewanie wysoka liczba złożonych wniosków spowodowały, że 50 % wniosków pozostało nierozpatrzonych w terminie.

⁽³⁹⁾ Sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 8.47.

⁽⁴⁰⁾ Sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 8.33.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) w dokumentacji projektu zamieszczano niedostateczne informacje na temat kontroli łącznych kosztów kwalifikowalnych;
- c) brakowało przejrzystych informacji na temat czynności faktycznie przeprowadzonych przez władze podczas kontroli na miejscu lub też czynności te realizowano niewłaściwie, co w jednym przypadku doprowadziło do płatności z tytułu inwestycji, która została zrealizowana jedynie częściowo;
- d) błędy polegające na odstępstwie od wymogu zebrania ofert przynajmniej od trzech dostawców ⁽⁴¹⁾ ⁽⁴²⁾.

4.75. Niektóre faktury na wysokie kwoty, które zostały następnie zwrócone przez agencję ds. SAPARD, zostały przez beneficjenta opłacone w gotówce. Niemożliwe było ustalenie, czy beneficjent rzeczywiście dokonał tych płatności. Płatności gotówkowe, w porównaniu z innymi formami płatności, jest znacznie trudniej udokumentować i dlatego są one obciążone wyższym ryzykiem.

4.76. Na podstawie przeprowadzonych czynności kontrolnych oraz z zastrzeżeniem ustaleń przedstawionych w pkt 4.73–4.75, Trybunał podtrzymuje opinię ⁽⁴³⁾, że systemy nadzoru i kontroli SAPARD na ogół funkcjonowały prawidłowo.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI

Wspólna organizacja rynku w sektorze bananów

4.77. W listopadzie 2002 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne ⁽⁴⁴⁾ dotyczące wspólnej organizacji rynku w sektorze bananów. Trybunał wskazał, że cele wspólnej organizacji rynku oraz opis oczekiwanych rezultatów nie były dostatecznie przejrzyste, co utrudniało ocenę jej oddziaływania i efektywności, dlatego nie można było przedstawić opinii na temat efektywności kosztowej systemu pomocy wyrównawczej. Niedociągnięcia ujawniono również w dokumentacji wypłat pomocy oraz w kontroli przywozu.

⁽⁴¹⁾ Zgodnie z wieloletnią umową finansowania (sekcja B, art. 4 ust. 2 lit. e)) koszty wszelkich usług, dostaw i robót o wartości przekraczającej ustaloną kwotę, odnośnie do których beneficjent nie otrzymał ofert od przynajmniej trzech dostawców, są uznawane za niekwalifikowalne.

⁽⁴²⁾ Do wykrytych błędów należały: brak trzech ważnych ofert, oferty pochodzące od mniej niż trzech dostawców, przyjęcie bez podania uzasadnienia oferty, która nie była najtańsza.

⁽⁴³⁾ Sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 8.43.

⁽⁴⁴⁾ Sprawozdanie specjalne nr 7/2002.

4.75. Wspomniane Państwo Członkowskie uważa, że otrzymało odpowiednie dowody świadczące, że płatność dla dostawcy została faktycznie zrealizowana. Nie ulega jednak wątpliwości, że płatności gotówkowe wiążą się z większym potencjalnym ryzykiem.

4.77. Tak jak Komisja stwierdziła już w odpowiedzi na sprawozdanie specjalne Trybunału z 2002 r., zdaniem Komisji cele wspólnej organizacji rynku bananów odzwierciedlają cele polityki rolnej określone w art. 33 Traktatu, a dokładność definicji i kwantyfikacji tych celów jest porównywalna do innych wspólnych organizacji rynku.

Podczas opracowywania specyfikacji dla przeprowadzanej obecnie oceny wspólnej organizacji rynku komitet sterujący szczegółowo określił i usystematyzował te cele.

W ramach oceny wpływu, którą Komisja ma rozpocząć w drugiej połowie 2005 r., cele te zostaną poddane bardziej wnikliwej analizie oraz, o ile będzie to konieczne, przegładowi uwzględniającemu ustalenia poczynione w ramach tej oceny.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.78. Trybunał zalecił, by Komisja przeprowadziła wnikliwą ocenę wspólnej organizacji rynku oraz pełną analizę ryzyka, kosztów i korzyści wynikających z wielu różnych potencjalnych rozwiązań w celu przejścia na system wyłącznie taryfowy, co przewidziano na dzień 1 stycznia 2006 r. Rada poparła ⁽⁴⁵⁾ zalecenie Trybunału, zwracając się o przedstawienie do 2004 r. ogólnej oceny, a Komisja podjęła się realizacji tego zadania w swoim planie działania dotyczącym procedury udzielenia absolutorium za rok 2001 ⁽⁴⁶⁾.

4.79. W okresie gdy Trybunał przeprowadzał kontrolę uzupełniającą w kwietniu 2005 r., Komisja nie zakończyła jeszcze ogólnej oceny. Tym samym od czasu sprawozdania specjalnego Trybunału z roku 2002 nie przeprowadzono zaplanowanego wnikliwego przeglądu celów i założeń wspólnej organizacji rynku. Opóźnienie w realizacji oceny sprawiło, że Komisja pozbawiona została istotnych informacji zarządczych, które umożliwiłyby jej przeprowadzenie oceny efektywności kosztowej pomocy wyrównawczej, uniemożliwiło Komisji dokonanie oceny, jaki wkład we wspólną organizację rynku wnoszą fundusze strukturalne oraz utrudniło ocenę oddziaływania środków pomocowych przeznaczonych dla producentów z krajów AKP.

4.80. W lutym 2005 r. Komisja złożyła władzom budżetowym sprawozdanie ⁽⁴⁷⁾ zgodnie z wymogiem przewidzianym w art. 32 rozporządzenia ramowego (EWG) nr 404/93 ⁽⁴⁸⁾. Użyteczność treści sprawozdania i zawartych w nim analiz była jednak ograniczona ze względu na brak zamieszczenia w nim rezultatów oceny; nie zawierało ono również propozycji lub alternatywnych rozwiązań w zakresie stosowania rozporządzenia.

4.81. Mając na uwadze przejście na system wyłącznie taryfowy, co, jak przewidziano, nastąpi nie później niż 1 stycznia 2006 r. ⁽⁴⁹⁾, Komisja zgodziła się zaleceniem Trybunału, by w terminie ww. przeglądu przeprowadzona została kompleksowa analiza skutków przejścia na nowy system dla wszystkich zainteresowanych stron. W styczniu 2005 r. Komisja powiadomiła WTO o planie wprowadzenia nowej stawki celnej wynoszącej 230 euro/tonę (w miejsce stawki 75 euro/tonę, obowiązującej w ramach obecnych kontyngentów A i B wynoszących 2 653 000 ton dla krajów innych niż kraje AKP). W odpowiedzi na ten krok, w marcu 2005 r. czterech najważniejszych partnerów handlowych UE wystąpiło do WTO o arbitraż w sprawie nowo zaproponowanej stawki celnej. Postępowanie arbitrażowe jest w toku.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.78–4.79. *Ocenę rozpoczęto w 2003 r., a umowę podpisano pod koniec sierpnia 2004 r. Sprawozdanie z oceny, którego opracowywanie dobiega obecnie końca, obejmie funkcjonowanie wspólnej organizacji rynku i jego wpływ, wraz z oceną skuteczności i wydajności wsparcia dla produkcji we Wspólnocie. Sprawozdanie z oceny i sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego będzie stanowiło podstawę dla dokonania oceny wpływu. W roku 2006 Komisja planuje przedstawić Parlamentowi i Radzie propozycje reform opracowane na podstawie powyższych elementów oraz debaty publicznej, którą zamierza rozpocząć.*

4.80. *Zgodnie z art. 32 rozporządzenia (EWG) nr 404/93 Komisja była zobowiązana do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania na temat funkcjonowania wspólnej organizacji rynku bananów najpóźniej do dnia 31 grudnia 2004 r. W związku z oczekiwaniem na wyniki omawianej wyżej oceny oraz międzynarodowych negocjacji w sprawie ceł przywozowych obowiązujących od dnia 1 stycznia 2006 r., Komisja uznała ściśle rzeczowe sprawozdanie za najbardziej odpowiednie.*

⁽⁴⁵⁾ Zalecenie Rady z dnia 7 marca 2003 r. w sprawie udzielenia Komisji absolutorium z wykonania budżetu — SN 1376/03, załącznik 7.

⁽⁴⁶⁾ SEC(2002) 1378 wersja ostateczna, str. 12–13.

⁽⁴⁷⁾ COM(2005) 50 wersja ostateczna.

⁽⁴⁸⁾ Dz.U. L 47 z 25.2.1993, str. 1.

⁽⁴⁹⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 404/93, art. 16 ust. 1.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.82. System pomocy dla wspólnotowych producentów bananów zapewnia jeden z najwyższych poziomów wsparcia w przeliczeniu na hektar (średnio ponad 8 800 euro/ha⁽⁵⁰⁾). Trybunał stwierdził, że koszty funkcjonowania systemu kontyngentów celnych oznaczają dla konsumentów dwu- lub trzykrotnie większe obciążenia niż łączna kwota pomocy wypłacona europejskim producentom. Jednakże opóźnienia w ocenie miały negatywny wpływ na realizację zobowiązań Komisji wynikających z uwag Trybunału, co ma tym większe znaczenie, jeżeli uwzględnimy, jak mało czasu pozostało do obowiązkowego wprowadzenia systemu taryfowego.

4.83. Reakcją Komisji na zidentyfikowane przez Trybunał niedociągnięcia w kontroli pomocy wyrównawczej było wprowadzenie korekt finansowych w danych Państwach Członkowskich. W ramach oceny realizacji swojego planu działania z roku 2001 r⁽⁵¹⁾. Komisja ustaliła jednak, że nadal występują problemy w zakresie kontroli przywozu i wezwała Państwa Członkowskie do ich rozwiązania. Takie rozstrzygnięcie jest niezgodne z zaleceniem Trybunału oraz późniejszym wnioskiem Rady, zgodnie z którym „Komisja, w porozumieniu z Państwami Członkowskimi, sporządzi podręcznik procedur kontrolnych”.

4.84. Dlatego Trybunał ponawia swoje zalecenie, by Komisja dokonała wnikliwego przeglądu i powtórnej oceny wspólnej organizacji rynku oraz przeprowadziła szerokie konsultacje ze wspólnotowymi producentami, konsumentami oraz najważniejszymi partnerami handlowymi Wspólnoty w celu lepszego określenia celów wspólnej organizacji rynku i poprawy jej zarządzania.

Wstępne finansowanie refundacji wywozowych

4.85. Dopłaty do wywozu do niektórych produktów rolnych („refundacje wywozowe”) są wypłacane eksporterom z czteromiesięcznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu wywozu („wstępne finansowanie”). Produkty muszą zostać poddane kontroli celnej oraz złożonemu systemowi kontroli wprowadzonemu w celu zagwarantowania, by towary, do których refundacje zostały uprzednio wypłacone, były rzeczywiście wywożone.

4.86. W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 1/2003 Trybunał skrytykował procedurę wstępnego finansowania jako uciążliwą, trudną do skontrolowania oraz niesłużącą realizacji pierwotnego celu, jakim było wprowadzenie preferencji dla produktów rolnych pochodzących ze Wspólnoty. W podsumowaniu Trybunał wezwał Komisję do dokonania przeglądu systemu oraz rozważenia możliwości jego likwidacji. Następnie w swojej decyzji dotyczącej udzielenia absolutorium⁽⁵²⁾ Parlament wezwał Komisję do przedłożenia projektu w sprawie zniesienia wstępnego finansowania do grudnia 2004 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.82. Komisja przyznaje, że oceny nie dokonano w ramach pierwotnego harmonogramu.

Z drugiej strony, Komisja będzie dysponowała wiarygodną oceną, która niewątpliwie wniesie wkład do debaty, jaką Komisja zamierza rozpocząć w drugiej połowie 2005 r.

4.83. W celu poprawy środowiska kontroli oraz uwzględnienia interesów podmiotów gospodarczych prowadzących działalność handlową zgodnie z prawem Komisja pracuje obecnie nad wnioskiem dotyczącym zmiany przepisów w zakresie kontroli wagi świeżych bananów dopuszczonych do swobodnego obrotu we Wspólnocie. Po dyskusjach z wieloma zainteresowanymi służbami Komisji i po uwzględnieniu uwag ze spotkania Komitetu Kodeksu Celnego z dnia 13 lipca 2005 r. oraz opinii podmiotów gospodarczych zajmujących się handlem bananami, Komisja przygotowuje obecnie wniosek, który ma być przyjęty do jesieni 2005 r.

4.84. Komisja podziela opinię Trybunału, że ocenę wspólnej organizacji rynku należy uzupełnić o ocenę wpływu, której rozpoczęcie jest przewidziane na drugą połowę 2005 r.

⁽⁵⁰⁾ Dokument Rady nr 14 217/04 z dnia 4 listopada 2004 r., tabela 2. Zgodnie ze sprawozdaniem specjalnym Trybunału nr 7/2002, w 2000 r. kwota ta wynosiła 11 200 euro/ha.

⁽⁵¹⁾ COM(2004) 247 wersja ostateczna, str. 13.

⁽⁵²⁾ Parlament Europejski, decyzja w sprawie absolutorium za rok 2002, sekcja III, pkt 149.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.87. Reakcją Komisji na zalecenia Trybunału było wdrożenie dwóch nowych rozporządzeń ustanawiających przepisy horyzontalne oraz kolejnych trzech nowych rozporządzeń sektorowych dotyczących wstępnego finansowania⁽⁵³⁾. Rozporządzenia te nie doprowadziły do zniesienia systemu, a jedynie zmodyfikowały przepisy wykonawcze dotyczące „etapu kontroli”.

4.88. Od czasu sprawozdania Trybunału kwota refundacji wypłaconych z tytułu wstępnego finansowania uległa obniżeniu z ok. 600 do 188 mln euro, czyli o ok. 5 % łącznej kwoty refundacji, ze względu na zmiany warunków rynkowych oraz znaczne obniżenie wysokości refundacji w sektorze zbóż.

4.89. W wewnętrznej analizie przeprowadzonej po sprawozdaniu Trybunału, Komisja zaakceptowała możliwość wprowadzenia w sektorach zbóż i przetworzonej wołowiny rozwiązań alternatywnych wobec wstępnego finansowania. Komisja sprzeciwia się natomiast zniesieniu wstępnego finansowania w sektorze „świeżej” (w rzeczywistości zaś mrożonej) wołowiny, argumentując, że: metoda ta pozwala na wypłacanie specjalnej, wyższej stawki refundacji obowiązującej w przypadku wywozu tego towaru, zniesienie systemu zmniejszyłoby skuteczność kontroli wywozu wołowiny, jak również, że w przypadku zniesienia wstępnego finansowania niezbędne byłoby zwiększenie kwoty refundacji, w celu wyrównania strat przedsiębiorstwom, co oznaczałoby dodatkowe wydatki dla budżetu UE.

4.90. W opinii Trybunału założenie, że wypłacanie środków cztery miesiące przed terminem wywozu stanowi warunek wypłacania specjalnej stawki refundacji ograniczonej liczbie przedsiębiorców handlowych oraz prowadzenia skutecznej kontroli, jest z gruntu chybione.

4.91. Pomimo wezwania Parlamentu Komisja nie przedstawiła w wyznaczonym terminie projektów zniesienia procedury wstępnego finansowania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.87–4.91. Komisja przyjęła do wiadomości krytyczną opinię Trybunału na temat wstępnego finansowania zawartą w sprawozdaniu specjalnym i wprowadziła plan działania zmierzający do naprawienia podkreślonych tam niedociągnięć. Wstępne finansowanie skutecznie ograniczono do dwóch sektorów, tj. do sektora wołowiny i sektora zbóż, w przypadku których uznano, że jest ono w dalszym ciągu konieczne. Ponadto skrócono okres, w którym produkty mogą podlegać wstępnemu finansowaniu, a także dokonano kilku innych uproszczeń oraz przeprowadzono przegląd niektórych środków kontroli.

Komisja ogłosiła, że po okresie próbnym zmieniony system zostanie podany przeglądowi. Jak zauważył Trybunał w pkt 4.89, służby Komisji dokonały w 2004 r. analizy pośredniej. Wskazano w niej rozwiązania alternatywne wobec wstępnego finansowania, ale stwierdzono, że ewentualne zniesienie tego systemu należy rozważyć z uwzględnieniem konieczności wprowadzenia alternatywnych systemów kontroli.

Komisja obecnie kończy analizę funkcjonowania obowiązującego systemu, której celem jest opracowanie ostatecznego wniosku w sprawie przyszłości systemu wstępnego finansowania.

⁽⁵³⁾ Rozporządzenia Komisji (WE) nr 444/2003 (Dz.U. L 67 z 12.3.2003, str. 3) oraz (WE) nr 2010/2003 (Dz.U. L 297 z 15.11.2003, str. 13) w zakresie dotyczącym przepisów horyzontalnych oraz sektorowe rozporządzenia Komisji (WE) nr 456/2003 (wołowina) (Dz.U. L 69 z 13.3.2003, str. 18), (WE) nr 500/2003 (zboża) (Dz.U. L 74 z 20.3.2003, str. 19) oraz (WE) nr 740/2003 (towary przetworzone) (Dz.U. L 106 z 29.4.2003, str. 12).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Skrobia ziemniaczana i zbożowa

4.92. System wspierania produkcji skrobi zbożowej i ziemniaczanej ma na celu zagwarantowanie konkurencyjności europejskich sektorów przemysłu wykorzystujących skrobię na cele nie-spożywcze. Jego uzupełnienie stanowią specjalne środki bezpośredniego wsparcia produkcji skrobi ziemniaczanej. W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 8/2001 Trybunał stwierdził, że ogólny poziom kontroli administracyjnej w skontrolowanych Państwach Członkowskich był zadowalający⁽⁵⁴⁾, jednak kontrolom tym nie towarzyszyły w dostatecznym zakresie kontrole bezpośrednie. Równocześnie Trybunał przedstawił określone zalecenia w celu zaradzenia ustalonym niedociągnięciom we wdrożeniu systemu wsparcia.

4.93. W kontekście procedury udzielania absolutorium za rok 2000 Rada⁽⁵⁵⁾ uznała, że system wsparcia produkcji skrobi nie napotyka na większe trudności oraz poparła większość zaleceń Trybunału. Parlament Europejski wezwał Komisję w szczególności do określenia przewidywalnych i przejrzystych kryteriów obliczania refundacji produkcyjnych dla skrobi ziemniaczanej i zbożowej⁽⁵⁶⁾.

4.94. Przeprowadzona w 2002 ocena⁽⁵⁷⁾ wskazała na brak informacji i analizy wpływu refundacji wywozowych na konkurencyjność europejskich sektorów przemysłu wykorzystujących skrobię na inne potrzeby niż produkcja żywności, jak również odnotowanej przez Trybunał kwestii wpływu bezpośredniego wsparcia na poziom dochodów producentów, oraz posłużyła jako punkt wyjścia do wprowadzenia zmian w systemie wsparcia w kontekście reformy WPR. Przeprowadzona w 2003 r. reforma WPR nie wprowadziła zasadniczych zmian w elementach systemu, umożliwiła jednak częściowe wydzielenie bezpośredniej pomocy dla producentów skrobi ziemniaczanej.

4.95. Zgodnie z zaleceniami Trybunału od września 2004 r. Komisja uprościła i sprecyzowała stosowane metody obliczania miesięcznych refundacji produkcyjnych. Oprócz tego Komisja zajęła się realizacją również kilku innych zaleceń:

a) prowadzone przez władze krajowe kontrole producentów skrobi ziemniaczanej nie zostały dotąd jasno zdefiniowane przez Komisję, zwłaszcza z uwagi na fakt, że liczba producentów skrobi ziemniaczanej wzrosła z 17 (UE-15) do 39 (UE-25);

4.92. Ponieważ nie każde działanie można kontrolować co roku, kontrole Komisji ustala się podstawie rocznej analizy ryzyka. Sprawozdanie specjalne Trybunału pochodzi z lipca 2001 r. W wyniku analizy ryzyka uwzględniającej wiele różnych czynników ryzyka oraz ustalenia Trybunału, program prac na 2004 r. w zakresie kontroli rozliczeń opracowany w 2003 r. obejmował postępowanie wyjaśniające w zakresie skrobi ziemniaczanej. Kwestiami podniesionymi przez Trybunał zajęto się także podczas misji audytowych przeprowadzonych w 2004 r. Procedura rozliczeń dotycząca obu kontroli przebiega zgodnie z harmonogramem i obecnie znajduje się na etapie procedury dwustronnej.

4.93. Komisja wzięła pod uwagę zalecenia Parlamentu dotyczące obliczania refundacji produkcyjnych. Parametry oraz metodę obliczeniową wykorzystywaną do obliczania refundacji produkcyjnych dla skrobi zbożowej i ziemniaczanej określono w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1548/2004.

4.94. We wnioskach dotyczących reformy WPR Komisja zaproponowała pełne oddzielenie dotacji bezpośrednich od produkcji w przypadku skrobi ziemniaczanej, a także zniesienie minimalnej ceny płaconej producentom. Rada popiera jednak tylko częściowe oddzielenie dotacji bezpośrednich od produkcji w wysokości 40 %.

4.95.

a) W 2004 r. Komisja przeprowadziła kontrole w Niemczech i Niderlandach, które umożliwiły wyjaśnienie szeregu kwestii dotyczących rozliczeń.

Ponadto w ramach reformy z początkiem 2004 r. wprowadzono kontrole wiarygodności w zakresie obszarów upraw, co powinno jeszcze bardziej wzmocnić system kontroli.

⁽⁵⁴⁾ Trybunał poddał kontroli systemy w 3 Państwach Członkowskich, uzyskujących łącznie 70 % środków (Niemcy, Francja i Niderlandy).

⁽⁵⁵⁾ Zalecenie Rady z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie udzielenia Komisji absolutorium z wykonania budżetu za rok budżetowy 2000 — SN 1651/02.

⁽⁵⁶⁾ Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie udzielenia absolutorium za rok budżetowy 2000, pkt 59 rezolucji (Dz.U. L 158 z 17.6.2002, str. 16).

⁽⁵⁷⁾ Ocena polityki wspólnotowej w zakresie skrobi i produktów skrobiowych (2002), LMC International, Oxford.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) brakuje rzetelnych danych na temat niekorzystnej sytuacji strukturalnej, w jakiej pozostają producenci skrobi ziemniaczanej w porównaniu z producentami skrobi zbożowej, dlatego dopłata kompensacyjna pozostaje na niezmiennym poziomie od 1995 r.

NAJWAŻNIEJSZE UWAGI ZAWARTE
W SPRAWOZDANIACH SPECJALNYCH*Działania w zakresie leśnictwa w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich* ⁽⁵⁸⁾

4.96. W odniesieniu do działań w zakresie leśnictwa, finansowanych w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, kontrola Trybunału przyniosła następujące wnioski:

- a) cele programów są często wzajemnie sprzeczne; trudno jest także monitorować stopień ich osiągnięcia;
- b) zarządzanie strategią leśną UE jest podzielone pomiędzy Komisję a Państwa Członkowskie. Nie zostało jasno określone, kto jest odpowiedzialny za ocenę, w jakim stopniu finansowane projekty przyczyniają się do osiągnięcia celów strategii UE w dziedzinie leśnictwa;
- c) wbrew wymogom właściwego rozporządzenia działania w dziedzinie leśnictwa często nie opierają się na krajowych lub regionalnych programach leśnych;

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Ze względu na oligopolistyczną strukturę sektora skrobi ziemniaczanej producenci uważają swoją strukturę kosztów za bardzo wrażliwą i w związku z tym nie udzielają informacji na jej temat. Komisja ma zatem ograniczony dostęp do danych na temat niekorzystnej sytuacji strukturalnej producentów skrobi ziemniaczanej. Ponadto ze względu na brak oficjalnych notowań cenowych różnych rodzajów skrobi, takich jak notowania giełdowe, Komisja nie dysponuje podstawą do zaproponowania zmiany dopłat kompensacyjnych i w związku z tym utrzymuje je na dotychczasowym poziomie.

4.96.

- a) Podejście przyjęte w 2000 r. po wprowadzeniu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (WE) nr 1257/1999 jest zgodne ze strategią leśnictwa UE, która stanowi ogólny punkt odniesienia i określa zasady (zrównoważenie i wielofunkcyjność) dla działań w zakresie leśnictwa w UE. Na przyszły okres programowania Komisja wprowadziła bardziej strategiczne podejście do rozwoju obszarów wiejskich i w strategicznych wytycznych określiła priorytety dla UE w zakresie trzech osi jej polityki (konkurencyjność, zrównoważone gospodarowanie gruntami oraz szeroko rozumiana gospodarka wiejska).
- b) Spójność pomiędzy strategią leśnictwa a indywidualnymi projektami współfinansowanymi przez fundusze EFOGR zapewniają Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Komisja sprawdza zgodność tych programów ze strategią leśnictwa. Władze krajowe lub lokalne zatwierdzają projekty indywidualne na podstawie PROW.

Wkład każdego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w realizację założeń strategii leśnictwa UE jest oceniany w sprawozdaniach z oceny przygotowywanych przez Państwa Członkowskie i podsumowywanych przez Komisję. W lipcu 2004 r. Komisja zaproponowała wprowadzenie wyższych kryteriów oceny w przyszłych ramach rozwoju obszarów wiejskich (COM(2004) 490 wersja ostateczna).

- c) Na początku obecnego okresu programowania tylko kilka Państw Członkowskich miało opracowane krajowe programy leśne. Z braku takich programów przyjęcie Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) lub Programów Operacyjnych (PO) jako równoważnych instrumentów wydaje się uzasadnione, a taka możliwość jest przewidziana w rozporządzeniu (WE) nr 1257/1999. W ostatnich latach Państwa Członkowskie zrobiły jednak postępy w zakresie opracowywania i wprowadzania w życie krajowych programów leśnych.

⁽⁵⁸⁾ Sprawozdanie specjalne nr 9/2004.

UWAGI TRYBUNAŁU

- d) system stworzony dla realizacji działań związanych z leśnictwem jest złożony, co stwarza trudności zarówno dla władz zarządzających, jak i beneficjentów. Do wykrytych niedociągnięć należą: niejasne kryteria wyboru projektów, niedostateczna kontrola na miejscu w celu sprawdzenia poprawności roszczeń oraz niewłaściwe procedury kontrolne w zakresie udzielania zamówień publicznych;
- e) istnieje zagrożenie, że działania na rzecz zalesiania, prowadzone przez samorządy na późniejszym etapie, zakończą się niepowodzeniem: samorządy nie uzyskują pomocy na prowadzenie hodowli sadzonek i szkółek;
- f) zwiększanie lesistości poprzez dotowane zalesianie gruntów rolnych jest bardzo kosztowne głównie z powodu rekompensat wypłacanych za utratę dochodu z rolnictwa przez okres 20 lat. Takie same rezultaty można było osiągnąć przy mniejszych nakładach.

4.97. Trybunał zalecił Komisji dokonanie przeglądu różnych aspektów systemu wsparcia. W szczególności Komisja powinna ponownie rozważyć, jak lepiej oraz mniejszym kosztem ukierunkować działania w zakresie zalesiania, uwzględniając zmieniającą się potrzebę publiczną oraz fakt, że przepisy Wspólnoty są ukierunkowane obecnie na zapewnienie korzyści dla środowiska naturalnego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- d) Komisja zdaje sobie sprawę, że omawiany system jest skomplikowany i w związku z tym zaproponowała znaczące uproszczenia w okresie po 2006 r. (COM(2004) 490 wersja ostateczna). Jednolity system finansowania i programowania zlikwiduje konieczność przestrzegania różnych zasad w odniesieniu do różnych funduszy.

Służby audytowe Komisji sprawdzają systemy selekcji w oparciu o wytyczne. Brak przejrzystości i obiektywności skutkuje skierowaniem zaleceń do Państwa Członkowskiego i może również prowadzić do korekt finansowych. Służby audytowe Komisji zwracają szczególną uwagę na przestrzeganie właściwych procedur w zakresie zamówień publicznych.

- e) Część odpowiedzialności za konserwację obszarów leśnych spoczywa na władzach gminnych. Władze zatwierdzające projekty powinny wymagać od władz gminnych przedstawienia dokumentacji potwierdzającej prowadzenie działań konserwacyjnych.
- f) Zalesianie obszarów rolniczych rzeczywiście wydaje się kosztowne, ale jako inwestycja długoterminowa w stabilność ekologiczną i odnawialne zasoby naturalne jest ono uzasadnione.

Największy koszt dla rolników uczestniczących w programie stanowi wieloletni brak dochodu z zalesianych gruntów. Z tego względu rekompensaty za zalesianie obszarów rolniczych muszą być długoterminowe, tak aby było ono atrakcyjne dla rolników. Jednak w pierwotnej wersji wniosku dotyczącego ram rozwoju obszarów wiejskich po 2006 r. Komisja zaproponowała ograniczenie rekompensat za utratę dochodów do 10 lat. W ramach kompromisu z Państwami Członkowskimi okres ten ustalono na 15 lat.

4.97. Wnioski dotyczące ram rozwoju obszarów wiejskich po 2006 r. zawierają kilka przepisów mających na celu lepsze ukierunkowanie tego działania (np. strategia, wyznaczenie obszarów) oraz oszczędności (np. zmniejszone pułapy pomocy, krótsze okresy obowiązywania).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Agrośrodowisko ⁽⁵⁹⁾

4.98. Wsparcie agrośrodowiskowe jest wypłacane rolnikom, którzy zobowiązują się do prowadzenia działalności rolniczej w sposób wykraczający poza ramy zwykłej dobrej praktyki rolniczej, a który jest uznany za korzystny dla środowiska. Celem kontroli Trybunału była ocena, czy Komisja uzyskała wystarczające zapewnienie, że praktyki i techniki rolnicze, za które wypłacane są płatności agrośrodowiskowe, są możliwe do sprawdzenia i że zostały one właściwie sprawdzone, a tym samym, że odbiorcy tych płatności przestrzegają obowiązku gospodarowania w sposób przyjazny dla środowiska.

4.99. Kontrola doprowadziła do ujawnienia poważnych niedociągnięć w mechanizmach kontrolnych w zakresie wydatków na działania agrośrodowiskowe, zarówno na szczeblu Komisji, jak i Państw Członkowskich. Trybunał stwierdził, że sprawdzanie działań agrośrodowiskowych jest dużo bardziej kosztowne niż weryfikacja wydatków na wsparcie rynkowe w ramach WPR oraz innych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz że rzadko prowadzi do uzyskania uzasadnionego zapewnienia przy umiarkowanych kosztach. Trybunał zalecił Komisji, Radzie i Parlamentowi, by rozważyły, w jaki sposób w nowym okresie programowania wydatków rozpoczynającym się w 2007 r. uwzględnić zasadę, zgodnie z którą, jeżeli działania nie można odpowiednio sprawdzić, nie powinno być ono finansowane ze środków publicznych.

4.98–4.99. Państwa Członkowskie posiadają systemy kontroli działań rolnośrodowiskowych i we wszystkich Państwach Członkowskich działania te są kontrolowane. Mimo to istnieją jednak pewne niedociągnięcia we wprowadzaniu systemów kontroli. Służby Komisji zajmujące się rozliczeniami prowadzą w okresie 2005/2006 program kontroli w celu sprawdzenia kontroli działań rolnośrodowiskowych w Państwach Członkowskich.

Zapotrzebowanie na nakłady w przypadku działań rolnośrodowiskowych i działań w ramach pierwszego filaru należy porównywać w szerszym kontekście. Zapotrzebowanie na nakłady w przypadku działań rolnośrodowiskowych należy oceniać w świetle realizowanych celów. Komisja podziela opinię, że kontrola działań rolnośrodowiskowych wymaga znacznych nakładów pracy i środków finansowych. Działania rolnośrodowiskowe, które Komisja uważa za zasadniczy element WPR niezbędny dla włączenia kwestii ochrony środowiska w tę politykę, wymagają systemu zapewniającego wystarczający poziom kontroli, a zarazem proporcjonalnego.

Dla następnego okresu programowania Komisja zaproponowała system kontroli, który w miarę możliwości będzie dostosowany do systemów kontroli związanych z zasadą współzależności, które Państwa Członkowskie muszą ustanowić dla płatności w ramach pierwszego filaru.

Komisja zaproponowała ponadto bardziej przejrzysty podział zakresów odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi a Komisją, co ma wzmocnić zasadę wspólnego zarządzania. Proponuje się, aby funkcje i zakresy odpowiedzialności w trybie wspólnego zarządzania zostały jeszcze w większym stopniu sprecyzowane, tak jak wynika to z komunikatu Komisji na temat harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (COM(2005) 252 wersja ostateczna).

⁽⁵⁹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 3/2005.

ZALĄCZNIK I
Ewolucja podstawowych uwag — Rolnictwo

	Lata do roku 2003 włącznie	2004	Zalecenia
	Uwagi	Uwagi	
Standardy kontroli wewnętrznej	W sprawozdaniu odnotowano, że czternaście standardów kontroli wewnętrznej zostało w pełni wdrożonych do dnia 31 grudnia 2003 r. W lutym 2004 r. jeszcze tylko cztery pozostały częściowo wdrożone (4.23).	Brak odpowiedzi	Oceniając własną działalność w roku 2004, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi powinna zapewnić pełne wdrożenie tych czterech standardów (4.28 lit. a) i 4.33–4.34).
Systemy płatności obszarowych	Ogólny poziom błędów ujawniony w kontrolach losowych wynosi 2,4 % w porównaniu z poziomem 1,5 % w przypadku badań opartych na ocenie ryzyka (4.26). Warto odnotować, że w przypadku niektórych Państw Członkowskich kontrole przeprowadzone na próbie losowej wykazują wyższy poziom błędów niż kontrole oparte na analizie ryzyka (4.27).	Rozporządzenie IACS zostało zmienione w zakresie dotyczącym analizy ryzyka, w szczególności poprzez zobowiązanie Państw Członkowskich do dokonywania corocznego przeglądu efektywności stosowanych czynników ryzyka (4.26–4.27).	Komisja powinna zapewnić, by różne próby kontrolne wybierane przez Państwa Członkowskie były porównywalne. Komisja powinna zwracać większą uwagę na różnice wyników kontroli opartych na próbie losowej i ocenie ryzyka oraz żądać wyjaśnień w przypadku niezgodności (4.37).
Systemy premii zwierzęcych	Liczba błędów wykrytych przez kontrole zwierząt w ramach IACS w dalszym ciągu jest znacznie zróżnicowana w poszczególnych latach i Państwach Członkowskich (4.32). (patrz też: pkt 4.11 i 4.12)	Jak zaznaczono w pkt 4.11 lit. d), wyniki kontroli podlegają sprawdzeniu i kontroli w ramach rocznego programu działań (4.32). (patrz też: pkt 4.11 i 4.12)	Komisja powinna przeanalizować różnice wyników kontroli przeprowadzonych w każdym z Państw Członkowskich w poszczególnych latach oraz żądać wyjaśnień, jeśli wyniki te są znacznie odmiennie (4.39).
Dopłaty wypłacane na podstawie wielkości produkcji	a) Personel biur regionalnych w Grecji nie zawsze posiadał dostęp do bazy danych IACS, co utrudniało efektywne prowadzenie kontroli na miejscu (4.35 lit. b); b) ani w Grecji, ani w Hiszpanii w okresie związanym z płatnościami dokonanymi w roku 2003 nie funkcjonował SIP w zakresie oliwy z oliwek, ponadto w Hiszpanii nie przeprowadzono odpowiedniej liczby kontroli na miejscu, by zrekompensować ten brak (4.37).	a) Słabości systemu IACS w Grecji uwzględniane są w kontekście rozliczania rachunków; b) SIP w zakresie oliwy z oliwek stanowi jeden z elementów systemu kontroli w dziedzinie dopłat do produkcji oliwy z oliwek i ma charakter obowiązkowy dopiero od roku gospodarczego 2003/2004 (4.37).	Komisja powinna stosować bardziej rygorystyczną politykę wobec państw, w których odbywa się produkcja, w odniesieniu do jakości kontroli, zakresu stosowanych kar oraz systematycznej realizacji decyzji o wycofaniu zezwolenia dla tłożni naruszających przepisy. Komisja powinna również domagać się doprowadzenia do pełnej operacyjności rejestru oliwy z oliwek w Grecji (4.44–4.45).
	Kluczowa część działalności agencji dotyczy kontroli tłożni oliwy. W przypadku wykrycia nieprawidłowości w tłożniach, agencje mogą zaproponować szereg sankcji, z których najpoważniejsza to skreślenie z listy zatwierdzonych tłożni. W 2002 r. (badania dotyczące wydatków w 2003 r.) agencje zaproponowały takie rozwiązanie wobec jednej dziesiątej skontrolowanych tłożni. W praktyce ministrowie rolnictwa Państw Członkowskich nakładają często mniejszą karę (4.39).	Transakcje dotyczące oliwy z oliwek obarczone są licznymi błędami: a) w Grecji niektóre wnioski dotyczące oliwy z oliwek nie mogły zostać zweryfikowane, ponieważ zadeklarowane uprawy nie znajdowały się w podanej lokalizacji; b) w okresie związanym z płatnościami dokonanymi w roku 2004 w Grecji nadal nie funkcjonował SIP w zakresie oliwy z oliwek; c) w Grecji odkryto, że niektóre organizacje producentów nie przeprowadzały niezbędnych kontroli, na przykład w zakresie metod zagospodarowania oliwy; d) w Andaluzji w sposób nieprawidłowy naliczono kary nałożone na uprawiających drzewa oliwne, którzy zadeklarowali więcej drzew oliwnych niż było to zarejestrowane w SIP (4.44).	Do działań agencji należy prowadzenie kontroli w tłożniach oliwy. W przypadku gdy ujawnione zostaną błędy i niedociągnięcia, agencje mogą zaproponować sankcje, w tym najpoważniejszą, jaką jest cofnięcie zatwierdzenia wniosku. Kontrole w tłożniach przeprowadzone w 2003 r. (związane z płatnościami przypadającymi w roku 2004) doprowadziły do przedstawięcia przez agencje wniosków o wycofanie zezwolenia dla 9 % skontrolowanych tłożni. Jednak władze w Państwach Członkowskich często nie realizują tych wniosków (4.45).

	Lata do roku 2003 włącznie	2004	
Pozostałe wydatki	Uwagi	Odpowiedzi Komisji	Uwagi
<p>W odniesieniu do kontroli przeprowadzonych zgodnie z wymogami rozporządzenia (EWG) nr 4059/89 Trybunał stwierdził, że:</p> <p>a) organy koordynujące w Państwach Członkowskich na ogół przygotowywały plany kontroli zgodnie z rozporządzeniem, jednak tylko potowa badań zaplanowanych na ten okres została zrealizowana do końca 2003 r.;</p> <p>b) jedna piąta kontroli zbadanych przez Trybunał była całkowicie nierzetelna;</p> <p>c) sprawozdania roczne organów koordynujących nie zawierają statystyk dotyczących wyników kontroli w formie, która pozwalałaby na ich wnikliwą analizę i porównania;</p> <p>d) Komisja nie wdrożyła programu kontroli służących zapewnieniu efektywności realizowanych działań kontrolnych (4.15).</p> <p>(patrz też: pkt 4.46 lit.a))</p>	<p>Według rocznych sprawozdań Państw Członkowskich, ukończono 2 469 kontroli, czyli 63 % z 3 907 kontroli zaplanowanych na ten okres;</p> <p>b) Komisja uwzględniła te kwestie w ramach przyszłych działań dotyczących kontroli na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 4045/89;</p> <p>c) uzyskane informacje są analizowane i przetwarzane przez służby Komisji w celu ustalenia wskaźników porównawczych między Państwami Członkowskimi;</p> <p>d) podobne programy kontroli realizowane były w latach ubiegłych w oparciu o analizę ryzyka. Obecnie realizowane są one po raz kolejny (4.15).</p>	<p>Trybunał ocenił monitorowanie przez Komisję kontroli przewidzianych rozporządzeniem (EWG) nr 4045/89;</p> <p>a) obowiązujące rozporządzenie nie wymaga od organów koordynujących przedstawiania statystyk w formacie, który umożliwiłby przeprowadzenie rzetelnej analizy;</p> <p>b) w 2003 r. Trybunał stwierdził, że tylko mniej niż jedna trzecia kontroli po dokonaniu płatności w jedenastu Państwach Członkowskich była całkowicie zadowalająca. Jedynym działaniem podjętym przez Komisję w odpowiedzi na powyższe wnioski w 2004 r. było przeprowadzenie wizyt kontrolnych w trzech Państwach Członkowskich (były to pierwsze kontrole od 2001 r.);</p> <p>c) Państwa Członkowskie nadal z opóźnieniem realizują roczne programy kontroli po dokonaniu płatności. Na koniec 2004 r. prawie 40 % planowanych kontroli nie zostało, jeszcze ukończonych.</p> <p>Mając na uwadze, że dane te nie obejmują analizy z podziałem na kwoty lub rodzaje wydatków, nie można na ich podstawie przedstawić wniosków odnośnie do wagi i przyczyn różnic w zgłoszonej częstotliwości występowania nieprawidłowości (4.10).</p> <p>(patrz też: pkt 4.51)</p>	<p>Komisja powinna podjąć niezbędne działania w celu ustandaryzowania różnych przekazywanych informacji i danych, a tym samym zapewnienia możliwości ich porównywania. Komisja powinna również zintensyfikować kontrole prowadzone w Państwach Członkowskich oraz przywiązywać większą wagę do przestrzegania przez nie terminów realizacji planów kontroli (4.10 i 4.51).</p>
	<p>Komisja podjęła już działania na rzecz rozpoczęcia gromadzenia danych dotyczących wartości finansowej wywożonych towarów podlegających kontrolom bezpośrednim (4.46 lit. b)).</p>	<p>Komisja nie była w stanie podać wartości bezopornie skontrolowanych transakcji, jak również kwot, których dotyczyły wykryte nieprawidłowości. W 2004 r. Komisja przyjęła rozporządzenie, na mocy którego Państwa Członkowskie będą zobowiązane do przekazywania tych informacji, począwszy od sprawozdania za rok 2005. Trybunał wyraża nadzieję, że powyższe rozporządzenie pozwoli na skuteczne zaradzenie tym niedociągnięciom (4.13 i 4.52-4.53).</p>	<p>Ze względu na możliwość nieprzeprowadzenia wywozu towarów, zastąpienia wywożonych towarów innymi, zmiany ich miejsca przeznaczenia oraz, wreszcie, efektu „karuzeli” w wywozie (czyli ponownego przywozu dotowanych produktów), szczególne znaczenie ma poprawa monitorowania przez Komisję kontroli na miejscu, obowiązkowych w przypadku refundacji wywozowych (4.13 i 4.52-4.53).</p>
	<p>Komisja proponowała już i będzie nadal proponować zastosowanie finansowych korekt z tytułu błędów ujawnionych w zakresie suszonych winogron (4.45).</p>	<p>Trybunał ponownie ujawnił poważne błędy w zakresie suszonych winogron (Grecja), na które wskazywał w sprawozdaniach rocznych za rok 2002 i 2003 (4.54).</p>	<p>Komisja powinna podjąć odpowiednie działania, w szczególności w związku z procedurą rozliczania rachunków, zapewniając równocześnie, by wszelkie regionalne odstępstwa od wymogów dotyczących minimalnej produkcji i planów były należycie uzasadnione (4.54).</p>

Lata do roku 2003 włącznie		2004	
Uwagi	Odpowiedzi Komisji	Uwagi	Zalecenia
<p>Rozwój obszarów wiejskich</p> <p>Zasady kwalifikowania się do udziału w takich programach są często relatywnie skomplikowane i niekiedy muszą być kontrolowane przez szereg lat (4.41).</p> <p>Jednostki certyfikujące zgłosiły w swoich opiniach kontrolnych zastrzeżenia dotyczące rachunków trzech agencji wyspecjalizowanych w instrumentach wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Błędy związane z wydatkami na rozwój obszarów wiejskich stały się jedną z przyczyn zgłoszenia zastrzeżeń przez pięć innych agencji (4.42).</p>	<p>Ujawnione przez jednostki certyfikujące błędy w zakresie wydatków na rozwój obszarów wiejskich staną się przedmiotem działań w ramach procedury rozliczania rachunków. W przypadku stwierdzenia, że stanowią one ryzyko dla funkcjonowania Funduszu, zastosowane zostaną korekty finansowe (4.42).</p>	<p>W odniesieniu do wydatków na rozwój obszarów wiejskich jednostki certyfikujące zgłosiły zastrzeżenia w opiniach z kontroli rachunków 12 agencji płatniczych, chociaż związane z tym znaczenie finansowe jest ograniczone. Zastrzeżenia do rachunków dotyczyły występowania w nich istotnych błędów, niekwalifikowalnych wydatków, brakującej dokumentacji i odnosiły się głównie do działań agrosrodowiskowych oraz inwestycji w rolnictwie i leśnictwie (4.47).</p> <p>W większości przypadków uprawnienie do wsparcia przeznaczanego na rozwój obszarów wiejskich zależy od realizacji przez beneficjentów zaciągniętych zobowiązań, takich jak przestrzeganie zasad dobrej praktyki rolniczej. W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym działań agrosrodowiskowych Trybunał stwierdził, że weryfikacja takich wydatków jest szczególnie problematyczna i rzadko prowadzi do uzyskania uzasadnionego zapewnienia co do legalności i prawidłowości wydatków przy umiarkowanych kosztach (4.48).</p>	<p>Komisja powinna nadal badać sytuację w zakresie ujawnionych błędów oraz podjąć działania w celu usunięcia niedociągnięć leżących u ich podstaw (4.47–4.48).</p>

ZAŁĄCZNIK 2 Elementy monitoringu IACS

Państwo Członkowskie	Agencja płatnicza	Plamisko obszarowe				Premie zwierzęce			
		Procedury administracyjne i mechanizmy kontrolnie służące zapewnieniu prawidłowych płatności	Procedury oceny ryzyka i wyboru kontroli	Metodologia kontroli oraz sprawozdawczość w zakresie indywidualnych wyników	Przygotowanie i rzetelność danych dotyczących kontroli i wyników	Procedury administracyjne i mechanizmy kontrolnie służące zapewnieniu prawidłowych płatności	Procedury oceny ryzyka i wyboru kontroli	Metodologia kontroli oraz sprawozdawczość w zakresie indywidualnych wyników	Przygotowanie i rzetelność danych dotyczących kontroli i wyników
ES	Castilla y León	1	2	3	1	3	1	1	
PT	Ífidap/INGA	4	5	6	1	6	1	7	
UK	Szkocja, SEERAD	8		9		9		10	
DE	Saarland	12		13		13	14	15	
DE	Thüringen	16		17		17			
EL	IACS nadal nie został odpowiednio wdrożony w Grecji (patrz: pkt 4.56)	18	20	21	22	22	23	24	
A	Funkcjonuje prawidłowo, niezbędne nieliczne lub nieznaczne poprawki	19						25	
B	Funkcjonuje, ale wymagana jest poprawa								
C	Nie funkcjonuje zgodnie z założeniami								

1 Niespodziewana ocena efektywności poszczególnych kryteriów ryzyka. Pomimo że zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1181/2004 z dnia 23 stycznia 2004 r. ocena taka stanie się obowiązkowa od roku gospodarczego 2004 (rok planiczny 2005), Trybunał uważa, że stanowi ona zasadniczy element analizy ryzyka. Niekture z Państw Członkowskich nie analizują istniejących błędów.

2 Procedury i rezultaty kontroli jakości nie są udokumentowane, pominięte pierwotnych wyników kontroli z wykorzystaniem teletelektacji niedostatecznie udokumentowane.

3 Nierównowaga w danych dotyczących przemieszczania zwierząt w rejestrze bydła hodowlanego, rozbieżności w danych między regionalnymi a centralnymi rejestrami bydła hodowlanego.

4 Trwale właściwości decydujące o braku kwalifikowalności działek ujawnione podczas kontroli nie podlegają wprowadzeniu do bazy danych do celów przyszłych weryfikacji administracyjnych.

5 Niedostateczne mechanizmy kontroli jakości teletelektacji zleconej wykonawcom. Szesć na osiem działek zmiierzonych przez kontrolerów miało inną powierzchnię niż ta, którą pierwotnie ustalono przy pomocy teletelektacji.

6 Bydło hodowlane przyznane z innych Państw Członkowskich bezpośrednio do uboju nie jest ewidencjonowane w rejestrze bydła hodowlanego

7 Informacje uzyskane z rejestru bydła hodowlanego w trakcie kontroli okazały się być niekompletne (w przypadku kontroli dotyczącej premii ubojowych) lub nieaktualne (w przypadku wszystkich kontroli).

8 W zakresie kontroli administracyjnych tolerowane są niewielkie odstępstwa w zakresie powierzchni (2 % lub maks. 2 ha), chociaż nie przewidują tego rozporządzenia UE.

9 Zawyżone płatności premii ekstensyfikacyjnych spowodowane wypłatami środków przed dokonaniem kontroli krzyżowych.

10 Szwerczone wiele błędów przy wprowadzaniu danych dotyczących wyników kontroli (w przypadku 47 % zbędnych sprawozdań z kontroli). W przypadku 23 % kontroli dotyczących bydła hodowlanego i 40 % kontroli dotyczących owiec o zamiarze przeprowadzenia kontroli informowano z 48-godzinnym wyprzedzeniem.

11 Zawyżono liczbę przeprowadzonych kontroli (podano, że poziom kontroli wynosił 15,2 %, a w rzeczywistości wyniósł on 13,3 %).

12 Rejestr działek nie był systematycznie aktualizowany. Kontrola jakości działań delegowanego organu była niewystarczająca.

13 Niewystarczające monitorowanie wprowadzenia korekt w rejestrze bydła hodowlanego niezbędnych do usunięcia rozbieżności między wynikami kontroli na miejscu a danymi zawartymi w rejestrze.

14 Ponad 70 % kontroli dotyczących zwierząt koncentrowało się na obszarze włączonym do programu teletelektacji płatności obszarowych. Analiza ryzyka nie uwzględniała wszystkich kryteriów ryzyka przewidzianych w prawodawstwie wspólnotowym. Nie przeprowadzono oceny efektywności analizy ryzyka.

15 Niewielkie rozbieżności między danymi przekazanymi Komisji a danymi stanowiącymi ich podstawę, przekazany kontrolerom.

16 Tolerowano wysoki poziom błędów przy wprowadzaniu danych, rozstrzygnięcie wniosków wybranych do kontroli nie było automatycznie wstrzymywane przez system elektronicznego przetwarzania danych, niewystarczające monitorowanie wprowadzania korekt w rejestrze bydła hodowlanego niezbędnych do usunięcia rozbieżności między wynikami kontroli na miejscu a danymi zawartymi w rejestrze.

17 Rozstrzygnięcie wniosków wybranych do kontroli nie było automatycznie wstrzymywane przez system elektronicznego przetwarzania danych, niewystarczające monitorowanie wprowadzania korekt w rejestrze bydła hodowlanego niezbędnych do usunięcia rozbieżności między wynikami kontroli na miejscu a danymi zawartymi w rejestrze.

18 Procedura rejestracji wniosków była niezręczna i systematycznie wykorzystywano do unikania kar związanych ze spóźnionym złożeniem wniosków. Niekompletny i nierzetelny system identyfikacji działek rolnych, nadzór naukowych powierzeni nie był prowadzony na szczeblu działek, lecz tylko w sposób nieskuteczny na szczeblu parceli. Związki zawodowe rolników są wyłącznie odpowiedzialne za wprowadzanie danych informacyjnych na temat wniosków i kontroli oraz odgrywają kluczową rolę w odwołaniu, jakie działania zostaną podjęte w odniesieniu do listy błędów wygenerowanej przez system. Przedstawiciele związków mogą w dowolnym momencie zmieniać lub uzupełniać dane we wnioskach w systemie elektronicznego przetwarzania danych. Związki wprowadzają bardzo wiele zmian i korekt w trakcie procedury, nie pozostawiając żadnego śladu rewizyjnego.

19 Związki zawodowe rolników wiedzą, które regiony zostały wybrane do kontroli z wykorzystaniem teletelektacji.

20 Kontrola na miejscu ma niedostateczną jakość, są źle udokumentowane, brakuje kontroli jakości prowadzonych kontroli na szczeblu lokalnym, w przypadku wielu kontroli zachodzą poważne wątpliwości czy w ogóle się odbyły, za prawidłową metodę pomiarów uważa się mierzenie za pomocą levelów, podwojony system oznaczania działek prowadzi do błędów, w której podczas weryfikacji w systemie elektronicznego przetwarzania danych wykorzystywane są wyłącznie cyfrowe kody referencyjne; podczas gdy kontrole prowadzone są na podstawie starych oznaczeń kartograficznych, a oba systemy oznaczeń nie są ze sobą połączone. Niedostateczna jakość kontroli powodująca powtarzanie kontrole prowadzone przez agencje płatnicze oraz przez kontrolerów.

21 Dane dotyczące liczby wniosków złożonych po terminie oraz wyników teletelektacji obarczone są istotnymi błędami.

22 Nieaktualny rejestr bydła hodowlanego, ograniczający skuteczność zarówno mechanizmów kontroli na miejscu, jak i samych kontroli administracyjnych. Niespodziewana kontrola w zakresie składania wniosków i wprowadzania danych przez organizacje rolnicze, które mogą zmieniać dane dotyczące wniosków i kontroli wykorzystywane do rozstrzygnięcia o płatności. Powoduje to wprowadzanie danych dotyczących wniosków i kontroli przez organizacje rolnicze. Niekompletne kontrole administracyjne na szczeblu lokalnym. Niedostateczna kontrola indywidualnych limitów zwierząt; systematycznie zaniżanie płatności z tytułu premii ekstensyfikacyjnej, nieprawidłowości w nakładaniu niektórych kar.

23 Zgodzono, że wszystkie wnioski dotyczące bydła hodowlanego zostały kontrolowane w roku 2003. Ten ambitny program działań przyczynił się do niskiej jakości samych kontroli.

24 Inspektorzy nie mieli stałego dostępu do rejestru bydła hodowlanego, by przygotować się do kontroli. Wyniki kontroli nie wskazywały na większą różnicę w liczbie zwierząt znajdujących się w gospodarstwie i w rejestrze bydła hodowlanego. Kontrole nie doprowadzały często do ujawnienia błędów ustalonych w trakcie kontroli administracyjnej, 69 % przypadków zawyżenia liczby zwierząt w związku ze spójną premią wolową i premią za krowy-mamki, ustalonych podczas powtórných kontroli przeprowadzonych przez agencje płatnicze, nie zostało wykrytych podczas pierwotnych kontroli.

25 Poważne niespójności w statystykach dotyczących premii za krowy-mamki i ubojowych (np. liczba zwierząt, którą ustalono w trakcie kontroli, przewyższała liczbę zwierząt podaną we wnioskach). Nieprawidłowe statystyki w zakresie premii ubojowych.

Zródło: Przegład systemów agencji płatniczych IACS przeprowadzony przez Trybunał.

ROZDZIAŁ 5

Działania strukturalne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	5.1–5.12
Finansowanie i cele działań strukturalnych	5.1–5.7
Zarządzanie i systemy kontroli działań strukturalnych: najważniejsze rozporządzenia i procedury	5.8–5.12
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	5.13–5.56
Cel i zakres kontroli	5.13
Kontrola systemów zarządzania i kontroli	5.14–5.34
Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej: poczyniono postępy, ale niezbędne dalsze działania	5.14–5.18
Wdrożenie programów operacyjnych: niezbędne udoskonalenia systemowe w bieżącym okresie, aby zapewnić zgodność z rozporządzeniami	5.19–5.27
Zamykanie programów z okresu 1994–1999: opóźnienia i niedociągnięcia systemowe w zapewnianiu zgodności z rozporządzeniami	5.28–5.34
Wyniki bezpośredniego badania projektów	5.35–5.36
Działania innych kontrolerów	5.37–5.38
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych: lepsza jakość informacji, ale niedociągnięcia w zakresie zastrzeżeń	5.39–5.45
Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami do celów poświadczenia wiarygodności: potrzeba podjęcia dalszych działań przez Komisję	5.46
Wnioski i zalecenia	5.47–5.54
Wnioski	5.47–5.51
Zalecenia	5.52–5.54
Wdrożenie Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej: Komisja zidentyfikowała niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli	5.55–5.56
Działania podjęte w związku z uwagami zawartymi w sprawozdaniu specjalnym nr 3/2002 dotyczącym inicjatywy wspólnotowej „Zatrudnienie — Integra”	5.57–5.59
Działania podjęte w związku z uwagami zawartymi w sprawozdaniu specjalnym nr 4/2002 dotyczącym lokalnych działań na rzecz zatrudnienia	5.60–5.64

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

Finansowanie i cele działań strukturalnych

5.1. Działania strukturalne służą wspieraniu rozwoju gospodarczego i społecznego Unii Europejskiej oraz państw kandydujących. Finansowane są z czterech funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Sekcja Orientacji EFOGR) oraz Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa (IFOR), jak również z Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ISPA) oraz z Funduszu Spójności.

5.2. Fundusze strukturalne zapewniają współfinansowanie dla programów rozwoju społeczno-gospodarczego ⁽¹⁾ w Państwach Członkowskich. Fundusz Spójności współfinansuje projekty służące poprawie środowiska naturalnego oraz rozwoju infrastruktury transportowej w Państwach Członkowskich, których dochód krajowy brutto w przeliczeniu na mieszkańca jest mniejszy niż 90 % średniej unijnej ⁽²⁾. ISPA wspiera rozwój transportu oraz projekty służące ochronie środowiska naturalnego w państwach kandydujących ⁽³⁾.

5.3. Każdy program lub projekt musi zostać zatwierdzony przez Komisję i towarzyszy mu indykatywny plan finansowy określający kwotę pomocy wspólnotowej oraz udział Państwa Członkowskiego lub kandydującego. Wsparcie udzielane jest w ramach wieloletnich okresów odpowiadających perspektywom finansowym. W 2004 r. wydatki z budżetu wspólnotowego przeznaczone były głównie na dokonywanie bieżących płatności przypadających na obecny okres programowania (lata 2000–2006) oraz płatności końcowych za poprzedni okres programowania (lata 1994–1999).

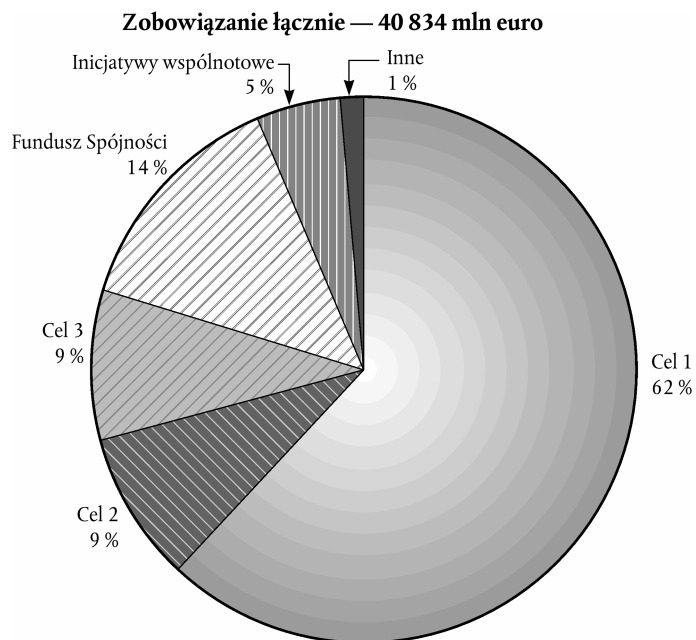
5.4. W przypadku okresu 1994–1999 Komisja zatwierdziła 1 104 programy funduszy strukturalnych i 920 projektów w ramach Funduszu Spójności. Natomiast w okresie 2000–2006 realizowanych jest 606 programów funduszy strukturalnych, 1 163 projekty w ramach Funduszu Spójności oraz 72 projekty w ramach ISPA ⁽⁴⁾. Realizowane działania mogą mieć bardzo zróżnicowany charakter. Przykładem są duże projekty infrastrukturalne (EFRR, Fundusz Spójności i ISPA), kształcenie zawodowe dla indywidualnych osób (EFS), obrót produktami rolnymi (Sekcja Orientacji EFOGR) lub dostosowanie nakładu połowowego (IFOR).

⁽¹⁾ Programy te mogą być realizowane na szczeblu krajowym lub regionalnym i składają się z szeregu działań, w ramach których potencjalni beneficjenci mogą występować o środki.

⁽²⁾ W UE-15 są to: Grecja, Hiszpania, Irlandia (do 31.12.2003 r.) oraz Portugalia. Od dnia 1 maja 2004 r. dołączyły do nich: Cypr, Republika Czeska, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowenia i Słowacja.

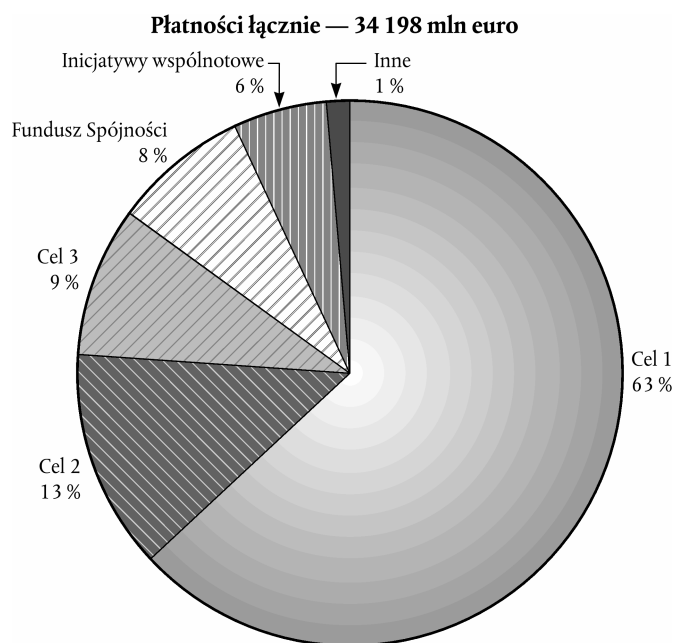
⁽³⁾ W 2004 r. dotyczyło to Bułgarii i Rumunii: W przypadku nowych Państw Członkowskich, dawne projekty ISPA zostały włączone do Funduszu Spójności.

⁽⁴⁾ W Bułgarii i Rumunii.

Wykres 5.1 — Zobowiązania w rozbiciu na dziedziny budżetowe w 2004 r. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Bez ISPA.

Źródło: Sprawozdanie Komisji za rok 2004 z zarządzania budżetowego i finansowego.

Wykres 5.2 — Płatności w rozbiciu na dziedziny budżetowe w 2004 r. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Bez ISPA.

Źródło: Sprawozdanie Komisji za rok 2004 z zarządzania budżetowego i finansowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.5. W okresie 2000–2006 wydatki przewidziane w budżecie na fundusze strukturalne wynoszą łącznie 230 463 mln euro. Na Fundusz Spójności przeznaczono 28 154 mln euro, a na ISPA 6 149 mln euro ⁽⁵⁾ (kwoty wg cen z 2004 r.). Większość ponoszonych wydatków przeznaczona jest na realizację trzech priorytetowych celów funduszy strukturalnych:

- Cel 1: wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego w regionach zapóźnionych w rozwoju,
- Cel 2: wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych,
- Cel 3: wspierania dostosowania i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

5.6. W przypadku okresu programowania 1994–1999 i poprzednich płatności w ramach funduszy strukturalnych ⁽⁶⁾ miały formę zaliczek (przyznawanych w oparciu o osiągnięte postępy w realizacji, wykazane w deklaracjach wydatków, przedstawianych przez Państwa Członkowskie) i płatności końcowych, przy czym te drugie stanowiły „zamknięcie” programów. Natomiast w okresie programowania 2000–2006 finansowanie wspólnotowe ma formę pojedynczej wstępnej zaliczki w wysokości 7 % łącznego udziału w programie (w przypadku nowych Państw Członkowskich została ona podniesiona do 16 %), po której następują zwroty wydatków zadeklarowanych przez Państwa Członkowskie, dokonywane regularnie każdego roku oraz jednorazowa płatność końcowa przy zamknięciu programu. Te okresowe zwroty wydatków nazywane są „płatnościami okresowymi”. W przypadku funduszy strukturalnych każda płatność Komisji dotyczy konkretnego funduszu i programu.

5.7. W zakresie działań strukturalnych obowiązuje zasada „wspólnego zarządzania”. Oznacza to, że jakkolwiek odpowiedzialność za wykonanie budżetu spoczywa na Komisji, zarządzanie i kontrola działań są podzielone pomiędzy Komisję ⁽⁷⁾ i Państwa Członkowskie. Dlatego też, Państwa Członkowskie odpowiadają w pierwszej kolejności za zarządzanie działaniami

⁽⁵⁾ Zgodnie z Traktatem o Przystąpieniu 2 787 mln euro (w cenach bieżących) z tej kwoty, odpowiadające finansowaniu ISPA przyznanemu ośmiu nowym Państwom Członkowskim na okres 2000–2003, jest obecnie zarządzanych jako środki Funduszu Spójności.

⁽⁶⁾ W przypadku Funduszu Spójności oraz ISPA, system płatności obejmuje jednorazową zaliczkę, płatności okresowe odpowiadające rzeczywistym wydatkom oraz płatność końcową.

⁽⁷⁾ Dotyczy to czterech Dyrekcji Generalnych Komisji: Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej w zakresie EFRR, Funduszu Spójności i ISPA; Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans w zakresie EFS; Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie Sekcji Orientacji EFOGR oraz Dyrekcji Generalnej ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej w zakresie IFOR. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej pełni rolę koordynatora w kwestiach dotyczących wszystkich funduszy, takich jak opracowywanie inicjatyw zarządzania lub wydawanie wskazówek technicznych dla Państw Członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

i kontrolę wydatków, jak również za czuwanie nad prawidłowością i legalnością transakcji leżących u podstaw rozliczeń, za pośrednictwem systemów weryfikowanych przez krajowe organy kontrolne. Komisja ze swej strony dąży do uzyskania odpowiedniego zapewnienia, opierając się na poświadczeniach zadeklarowanych wydatków przez krajowy organ płatniczy, oświadczeniu („deklaracji zamknięcia”) wydanym przez niezależnego kontrolera przy zakończeniu programu, corocznych sprawozdaniach kontrolnych Państw Członkowskich oraz na działaniach kontrolnych podejmowanych przez własne departamenty, w celu sprawdzenia skuteczności i zgodności systemów krajowych.

Zarządzanie i systemy kontroli działań strukturalnych: najważniejsze rozporządzenia i procedury

5.8. Podstawowe elementy wymagane w systemach zarządzania i kontroli na okres 1994–1999 są określone w rozporządzeniu finansowym ⁽⁸⁾ i rozporządzeniach ramowych ⁽⁹⁾. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2064/97, które weszło w życie w listopadzie 1997 r., wprowadziło szereg szczególnych wymogów dotyczących systemów zarządzania i kontroli w zakresie wydatków na działania strukturalne w okresie programowania 1994–1999 ⁽¹⁰⁾. Najważniejsze rozwiązania przewidziane w rozporządzeniu to:

- a) obowiązek wdrożenia przez Państwa Członkowskie systemów zarządzania i kontroli pozwalających na należyte potwierdzenie prawidłowości wniosków o dokonanie płatności (deklaracji wydatków), obejmujących w szczególności:
 - i) zapewnienie odpowiedniego śladu rewizyjnego, pozwalającego na uzgodnienie deklaracji wydatków przedstawianych Komisji i zapisów księgowych w Państwach Członkowskich, jak również na ustalenie sposobu wykorzystania funduszy wspólnotowych;

⁽⁸⁾ Rozporządzenie finansowe mające zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 356 z 31.12.1977).

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/93 z dnia 20 lipca 1993 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2052/88 w sprawie zadań funduszy strukturalnych i ich skuteczności oraz w sprawie koordynacji działań funduszy między sobą i z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 193 z 31.7.1993, str. 5); rozporządzenie Rady (EWG) nr 2082/93 z dnia 20 lipca 1993 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 4253/88 ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w odniesieniu do koordynacji działań funduszy między sobą i z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 193 z 31.7.1993, str. 20).

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2064/97 z dnia 15 października 1997 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrożenia rozporządzenia Rady (EWG) nr 4253/88 w zakresie sprawowania przez Państwa Członkowskie kontroli operacji współfinansowanych z funduszy strukturalnych (Dz.U. L 290 z 23.10.1997, str. 1). Systemy Funduszu Spójności podlegają rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1164/94 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającemu Fundusz Spójności (Dz.U. L 130 z 25.5.1994, str. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- ii) ustanowienie minimalnego zakresu kontroli (obejmującego próbe o wielkości co najmniej 5 %) obok rutynowych kontroli operacji, w celu weryfikowania skuteczności systemów zarządzania i kontroli, przestrzegania wymogów wspólnotowych oraz rzetelności deklaracji wydatków;
 - iii) obowiązek przedstawiania Komisji przez Państwa Członkowskie, przy zamknięciu każdego programu, sprawozdania sporządzonego przez osobę lub organizację funkcjonalnie niezależną od organów wdrażających. Sprawozdanie to powinno zawierać podsumowanie ustaleń kontroli przeprowadzonych w latach poprzednich oraz ogólną konkluzję odnośnie do legalności i prawidłowości operacji leżących u podstaw końcowej deklaracji wydatków;
- b) wymóg zapewnienia przez Komisję, przy współdziałaniu Państw Członkowskich, spełnienia celów kontroli finansowej, określonych w rozporządzeniu (WE) nr 2064/97.

5.9. W odniesieniu do okresu 2000–2006 nowe rozporządzenie ramowe Rady (WE) nr 1260/1999⁽¹¹⁾, do którego przepisy wykonawcze ustanawiają rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001⁽¹²⁾ i (WE) nr 448/2001⁽¹³⁾, podtrzymało i rozwinęło te zasady. W szczególności dodano przepisy nakładające na Państwa Członkowskie obowiązek wydania wytycznych dla organów zarządzających i płatniczych⁽¹⁴⁾ oraz obowiązek przejrzystego określenia, przydziału i rozdzielenia obowiązków. Państwa Członkowskie mają również być w pierwszej kolejności odpowiedzialne za dokonywanie wszelkich niezbędnych korekt finansowych. Wprowadzono wyraźniejsze rozróżnienie pomiędzy kontrolami prowadzonymi w trakcie realizacji projektów (rutynowe

⁽¹¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 1).

⁽¹²⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz.U. L 63 z 3.3.2001, str. 21). Systemy ISPA podlegają rozporządzeniu Rady (WE) nr 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającemu Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 73).

⁽¹³⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w zakresie procedury dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz.U. L 64 z 6.3.2001, str. 13).

⁽¹⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 w szczególności nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek powołania organów zarządzających i płatniczych. Organem zarządzającym jest organ publiczny lub prywatny albo instytucja na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, która została wyznaczona przez Państwo Członkowskie do zarządzania programem (zazwyczaj jest to jednostka krajowego ministerstwa albo też władz regionalnych lub lokalnych). Organem płatniczym jest organ lub podmiot krajowy, regionalny lub lokalny, który został wyznaczony przez Państwo Członkowskie do celów sporządzania i składania wniosków o wypłatę oraz odbioru płatności od Komisji (np. jednostka działająca poza strukturami organu zarządzającego na szczeblu władz krajowych, regionalnych lub lokalnych).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

kontrole zarządcze) i kontrolami w oparciu o próbę, potwierdzającymi skuteczność systemów i rzetelność deklaracji wydatków (niezależne kontrole oparte o próbę wielkości 5 %) (patrz pkt 5.11). Ponadto, na Komisję *expressis verbis* nałożono wymóg sprawdzenia, czy systemy zarządzania i kontroli spełniają określone w przepisach standardy oraz dokonywania regularnego przeglądu funkcjonowania systemu. Ujmowane jako całość, ramy legislacyjne zapewniają rzetelną podstawę dla zarządzania i kontroli wydatkami na działania strukturalne.

5.10. Najważniejsze ryzyko dla legalności i prawidłowości wydatków na działania strukturalne wynika ze wspólnego zarządzania przez Komisję i Państwa Członkowskie, z faktu, że w procesie zarządzania uczestniczy wiele różnych podmiotów i organów, oraz z dużej liczby programów, z których każdy może składać się z kilkunastu tysięcy projektów, realizowanych przez lata. Znaczenie ma również zakres potencjalnych niedociągnięć w systemach zarządzania i kontroli. Ponadto istnieje wiele, nie zawsze jasnych, warunków kwalifikowalności, co powoduje ryzyko rozbieżnych interpretacji.

5.11. Rolę Komisji i Państw Członkowskich w systemach zarządzania i kontroli w odniesieniu do okresu 2000–2006 można podsumować następująco:

- a) organ zarządzający w Państwie Członkowskim otrzymuje wnioski od potencjalnych beneficjentów ⁽¹⁵⁾ występujących o uzyskanie unijnego lub krajowego współfinansowania projektów;
- b) organ zarządzający w Państwie Członkowskim zatwierdza lub odrzuca projekty;
- c) w przypadku każdego zatwierdzonego projektu beneficjent przedkłada okresowe deklaracje wydatków poniesionych na projekt w celu wystąpienia o współfinansowanie;
- d) organ zarządzający sprawdza, czy wydatki poniesione na projekty były legalne i prawidłowe oraz czy kwalifikowały się do współfinansowania („rutynowe kontrole zarządcze”);
- e) organ płatniczy, przed poświadczeniem skonsolidowanych deklaracji, upewnia się, że wydatki spełniają wszystkie wymagane warunki, które następnie przekazuje Komisji;

5.10. Komisja przyznaje, że ze wspólnym zarządzaniem wiąże się nieodłączne ryzyko wynikające z przenoszenia odpowiedzialności na Państwa Członkowskie oraz przenoszenia następnie zadań i funkcji w ramach Państw Członkowskich. Uregulowania dotyczące funduszy strukturalnych przeciwdziałają temu ryzyku za pośrednictwem wymogów skierowanych do Państw Członkowskich odnoszących się do wprowadzania i stosowania skutecznego systemu zarządzania i kontroli oraz poprzez wykonywanie zadań należących do kompetencji Komisji polegających na kontroli funkcjonowania tych systemów, a także – w koniecznych przypadkach – na zawieszeniu płatności oraz dokonywaniu korekt finansowych. Komunikat w sprawie harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli (COM(2005) 252) zawiera dalsze środki zmierzające do wzmocnienia wspólnego zarządzania.

Konieczne jest istnienie licznych warunków rządzących kwalifikowalnością operacji i wydatków, natomiast zasady Komisji ustalają wspólne przepisy w niektórych ważnych dziedzinach. Komisja dostarcza wytycznych w dziedzinie kwalifikowalności, tak w kwestiach ogólnych, jak i szczegółowych.

⁽¹⁵⁾ W roli wnioskodawców mogą występować różne podmioty — od osób fizycznych, stowarzyszeń, spółek prywatnych lub publicznych, po władze lokalne, regionalne lub krajowe.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- f) organy ⁽¹⁶⁾ w Państwie Członkowskim, niezależne od jednostek odpowiedzialnych za procedury wdrożenia i płatności, przeprowadzają kontrole systemów zarządzania i kontroli oraz kontrole deklaracji wydatków oparciu o próbę transakcji obejmującą przynajmniej 5 % łącznych wydatków kwalifikowalnych w każdym programie („kontrole niezależne”);
- g) przy zamknięciu każdego programu organ (może to być organ wymieniony w lit. f) powyżej) w Państwie Członkowskim, niezależny od jednostki wdrażającej, przedkłada Komisji oświadczenie, w którym ocenia prawidłowość wniosku o płatność końcową oraz legalność i prawidłowość transakcji;
- h) na podstawie opisów systemów oraz rocznych sprawozdań z kontroli, przedstawionych przez Państwa Członkowskie, a także w oparciu o prowadzone przez siebie kontrole, Komisja dokonuje przeglądu funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich, aby upewnić się, że systemy te spełniają standardy określone w rozporządzeniach.

5.12. Poza szczególnymi wymogami dotyczącymi funduszy strukturalnych, Komisję obowiązują również inne wymogi służące poprawie jej ogólnego środowiska kontroli. Wszystkie dyrekcje generalne zobowiązane są stosować zestaw standardów kontroli wewnętrznej.

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA WIARYGODNOŚCI

Cel i zakres kontroli

5.13. Celem kontroli było przyczynienie się do wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności dotyczącego budżetu ogólnego, poprzez szczegółową ocenę całego obszaru działań strukturalnych. Z tego względu w ramach kontroli zbadano przede wszystkim funkcjonowanie wybranych systemów nadzoru i kontroli, stosowanych w Komisji i wybranych Państwach Członkowskich, oraz oceniano, w jakim zakresie kontrola wewnętrzna stanowiąca element tych systemów gwarantuje legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Na podstawie losowego doboru programów i projektów z poprzedniego (1994–1999) i bieżącego (2000–2006) okresu programowania, Trybunał, w ramach niezależnej kontroli i na potrzeby uzyskania dalszych dowodów odnośnie do funkcjonowania funduszy, zbadał transakcje leżące u podstaw rozliczeń (badanie bezpośrednie). Trybunał zbadał:

- środowisko kontroli wewnętrznej w Komisji (standardy kontroli wewnętrznej),

⁽¹⁶⁾ Taki jak departament finansowy lub jednostka kontroli wewnętrznej w organach władzy krajowej, regionalnej lub lokalnej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- czy, w odniesieniu do płatności dokonanych w 2004 r., systemy zarządzania i kontroli związane z okresami programowania 1994–1999 i 2000–2006 funkcjonowały zgodnie z właściwymi rozporządzeniami,
- czy programy pochodzące z okresu programowania 1994–1999 zostały zamknięte zgodnie z właściwymi rozporządzeniami,
- roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych,
- działania podjęte przez Komisję w odpowiedzi na wcześniejsze ustalenia Trybunału.

*Kontrola systemów zarządzania i kontroli***Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej: poczyniono postępy, ale niezbędne dalsze działania***Kontrola Trybunału*

5.14. W ramach kontroli zbadano funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w Komisji, w szczególności zaś podstawowych mechanizmów kontroli w zakresie legalności i prawidłowości wydatków. Dokonano przeglądu wdrażania standardów kontroli wewnętrznej przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za działania strukturalne (patrz także: pkt 1.80–1.83).

5.15. Trybunał dokonał przeglądu wdrożenia przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za działania strukturalne ośmiu (z 24) standardów kontroli wewnętrznej, mających szczególne znaczenie dla legalności i prawidłowości wydatków ⁽¹⁷⁾.

Niepełne wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej

5.16. W przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej oraz Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, standardy zostały ogólnie wdrożone na zadowalającym poziomie. Istnieje jednak możliwość poprawy skuteczności realizacji standardu nr 11 (Analiza i zarządzanie ryzykiem), a w odniesieniu do standardu nr 17 (Nadzór) stwierdzono opisane poniżej niedociągnięcia.

5.16. Dyrekcje generalne podjęły omówione poniżej kroki zmierzające do podniesienia efektywności zarządzania ryzykiem i w oparciu o poniżej wymienione argumenty uznają, że wdrożenie normy 17 jest zgodne z wymogami podstawowymi.

⁽¹⁷⁾ Standard nr 11 „Analiza i zarządzanie ryzykiem”, nr 12 „Właściwa informacja zarządcza”, nr 14 „Zgłaszanie nieprawidłowości”, nr 17 „Nadzór”, nr 18 „Rejestracja wyjątków”, nr 20 „Rejestracja i korekta niedociągnięć kontroli wewnętrznej”, nr 21 „Sprawozdania kontrolne” oraz nr 22 „Funkcja kontroli wewnętrznej”.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.17. Przykładowo, w obu wymienionych dyrekcjach generalnych jednostka kontroli wewnętrznej odnotowała, że niezbędne są dalsze działania informacyjne w celu zwiększenia wiedzy personelu na temat działań służących ograniczeniu ryzyka oraz identyfikacji i zgłaszaniu niedociągnięć. W opinii Trybunału ani Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, ani Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans nie przeprowadziły dostatecznej liczby kontroli na miejscu projektów, by uzyskać rzetelny obraz funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli (w okresie 2000–2006). Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans wprowadziła komputerowy system realizacji zaleceń pokontrolnych. Trybunał odnotowuje konieczność poprawy zastosowania tego systemu w praktyce.

5.18. Dyrekcja Generalna ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej nie zrealizowała w pełni podstawowych wymogów dotyczących wdrożenia pięciu standardów kontroli wewnętrznej do końca 2004 r. (standardy nr 11, 12, 17, 20 i 22). Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w przeprowadzonej ocenie własnej działalności w roku 2004 r., stwierdziła, że wszystkie standardy i podstawowe wymogi zostały zrealizowane. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola ośmiu z tych standardów wykazała, że możliwa jest poprawa w przypadku czterech z nich (patrz: pkt 4.33 i 4.34).

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.17. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej przyjęła w odniesieniu do normy 11 plan działania mający na celu wspieranie kadry kierowniczej średniego stopnia w określaniu i łagodzeniu sytuacji niosących ze sobą ryzyko oraz podnoszeniu wiedzy na temat ustanowionych procedur, w szczególności tych, które odnoszą się do zgłaszania i usuwania niedociągnięć w zakresie kontroli wewnętrznej. Na początku 2004 r. przeprowadzona została ocena ryzyka, a następnie wdrożony został plan działania w celu zmniejszenia stwierdzonego ryzyka.

Przeglądy przeprowadzone w związku ze wspomnianym standardem przez jednostkę audytu wewnętrznego Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans pokazują, że w wyniku podjętych działań odnotowuje się u pracowników wzrost świadomości norm kontroli wewnętrznej.

Odnośnie do standardu 17: ocena dokonana przez Dyrekcje Generalne ds. Polityki Regionalnej oraz ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans w sprawie działania systemów zarządzania i kontroli nie opiera się wyłącznie na audytach na miejscu przeprowadzanych przez służby Komisji, ale także na kontrolach akt opisów systemów, audytach Państw Członkowskich oraz krajowych, rocznych sprawozdaniach z kontroli.

Jako część swoich audytów systemów dyrekcje generalne przeprowadzają kontrole akt dużej liczby dokumentacji projektów na poziomie odpowiedzialnych organów wraz z testami zgodności z przepisami wybranej próbki transakcji.

W 2004 r. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej nie audytowała projektów z okresu lat 2000–2006, realizowała natomiast przeglądy systemów w ramach pierwszej fazy postępowania wyjaśniającego, które mają być zakończone w ramach drugiego etapu audytów projektu w 2005 r. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans jest zdania, że jej metodologia audytu w ramach EFS pozwala na skuteczne wykorzystanie swoich zasobów, a co za tym idzie, na wyrobienie sobie także zdania na temat możliwie największej ilości systemów obejmujących znaczną liczbę projektów (patrz także: odpowiedź na punkt 5.42).

5.18. Dyrekcja Generalna ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału dotyczące niecałkowitej zgodności z wymogami podstawowymi w odniesieniu do pięciu norm kontroli wewnętrznej i podjęła już działanie w celu zaradzenia tej sytuacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wdrożenie programów operacyjnych: niezbędne udoskonalenia systemowe w bieżącym okresie, aby zapewnić zgodność z rozporządzeniami*Kontrola Trybunału*

5.19. W ramach szczegółowej oceny wydatków na działania strukturalne Trybunał zbadał funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli zarówno z okresu programowania 1994–1999, jak i okresu 2000–2006, na podstawie losowej próby 15 programów w ramach funduszy strukturalnych i jednego projektu w ramach Funduszu Spójności [programy z okresu 1994–1999: 3 EFRR, 2 EFS, 1 Sekcji Orientacji EFOGR i 1 Funduszu Spójności; programy z okresu 2000–2006: 5 EFRR (w tym 1 inicjatywy wspólnotowej Interreg IIIA), 3 EFS i 1 Sekcji Orientacji EFOGR), w związku z którymi Komisja dokonała płatności w 2004 r. (w Belgii, Francji, Niemczech, Grecji (2), Hiszpanii (3), Włoszech (3), Portugalii, Finlandii, Szwecji i Zjednoczonym Królestwie (2)). Jak wskazano powyżej (pkt 5.8–5.9), określone w przepisach wymogi w zakresie systemów zarządzania i kontroli uległy w okresie programowania 2000–2006 zwiększeniu w porównaniu z okresem 1994–1999.

Brak przestrzegania określonych w przepisach wymogów

5.20. Kontrola Trybunału w Państwach Członkowskich na próbie programów z okresu programowania 1994–1999, jak i okresu 2000–2006, doprowadziła do ujawnienia przypadków braku przestrzegania określonych w przepisach wymogów w systemach zarządzania i kontroli we wszystkich programach. W porównaniu z poprzednim okresem programowania Komisja zrealizowała od tego czasu szereg działań mających zapewnić większą skuteczność systemów zarządzania i kontroli w zakresie wydatków za okres 2000–2006. Nadal jednak popełniane są istotne błędy, co wykazały wyniki przeglądu wybranych programów z okresu 2000–2006 (patrz: załącznik 1). Poniżej przedstawiono problemy, jakie Trybunał zidentyfikował w odniesieniu do obu okresów.

Niejasne określenie, przydział i rozdzielanie obowiązków

5.21. W czterech z szesnastu skontrolowanych programów Trybunał odnotował problemy związane z określeniem, przydziałem i rozdzielaniem obowiązków. W dwóch przypadkach kontrole stanowiące podstawę poświadczenia wydatków przez organ płatniczy zrealizowane zostały przez jednostkę, która nie była niezależna od organu zatwierdzającego⁽¹⁸⁾. W innym programie jednostka odpowiedzialna za kontrole oparte na próbie wielkości 5 % podlegała dyrektorowi departamentu, który był również odpowiedzialny za zarządzanie pomocą i wypłaty

5.19. Komisja rozpatruje ustalenia Trybunału w wymienionych przypadkach w świetle odpowiedzi udzielonych przez odpowiednie organy Państw Członkowskich oraz — gdzie to było konieczne — wszelkich dodatkowych informacji. Po ukończeniu rozpatrywania podejmie niezbędne działania. Komisja jest zdania, że mając na uwadze wnioski okresy 1994/99 oraz 2000/06 powinny być rozpatrywane oddzielnie. Istniały znaczne różnice w wymaganiach odnośnie do wymienionych okresów; na przykład oddzielne organy zarządzające i płatnicze zostały wprowadzone dopiero w okresie 2000–2006. Państwa Członkowskie dokonały w wielu przypadkach zmian w strukturach dla bieżącego okresu.

5.20. Komisja stwierdza, że niektóre elementy systemów zarządzania i kontroli, w szczególności ustalenia poczynione w przypadku postępowań windykacyjnych oraz niezależności jednostki odpowiedzialnej za likwidację były ogólnie zadawalające. Zwraca także uwagę na pozytywne wnioski w sprawozdaniu w sprawie śladu audytowego oraz niezależnych kontroli, o których mowa w punkcie 5.37.

5.21. Komisja stwierdza, że dwa z programów odnosiły się do okresu 1994–1999, a dwa do okresu 2000–2006. Jest też zdania, że w przypadku programu dla Zachodniej Szkocji na okres 1997–1999 struktura spełniała wymagania minimalne ustalone dla okresu 1994–1999.

Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich stwierdziła w swoich audytach z marca 2004 r. podobne problemy dotyczące rozdzielania funkcji w przypadku Puglii (przypis 18). Roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2004 r. obejmowało rezerwę na wydatki w Puglii; kwestia ta jest obecnie rozpatrywana razem z władzami włoskimi w oparciu o dokumenty dostarczone Komisji.

⁽¹⁸⁾ 2000–2006: Szwecja (Södra Skogslän) Cel 1 EFS 1999SE161DO002; Włochy (Apulia) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 1999IT161PO009.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

pomocy⁽¹⁹⁾. W innym programie jednemu dyrektorowi departamentu podlegały zespoły odpowiedzialne za zarządzanie i płatności⁽²⁰⁾. Brak prawidłowej realizacji tych podstawowych elementów zarządzania i kontroli zwiększa ryzyko dopuszczenia i poświadczenia nielegalnych i nieprawidłowych wydatków.

Brak zapewnienia dostatecznego śladu rewizyjnego

5.22. W przypadku siedmiu programów Trybunał ujawnił problemy ze śladem rewizyjnym. W jednym z programów ślad rewizyjny zawierał braki w trzech na dziesięć skontrolowanych projektów⁽²¹⁾, a w innym — w trzech na osiem skontrolowanych projektów⁽²²⁾. W jednym przypadku przerwa w śladzie rewizyjnym została ujawniona w zakresie dwóch projektów. W tym samym programie, wbrew określonym w przepisach wymogom, nie zachowano dokumentacji wydatków⁽²³⁾. W kolejnym przypadku, w odniesieniu do dwóch działań realizowanych w programie, Trybunał ujawnił niezgodności między kwotami płatności realizowanych przez organ zarządzający a wydatkami na projekty⁽²⁴⁾. W trzech projektach jednego programu, wbrew wymogom rozporządzenia, nie przechowywano faktur i dowodów płatności, a dowody na potwierdzenie wydatków można było uzyskać jedynie z wewnętrznego systemu księgowego samego beneficjenta⁽²⁰⁾. W jednym programie problemy ze śladem rewizyjnym ujawniono w przypadku większości projektów skontrolowanych przez Trybunał⁽²⁵⁾. W przypadku innego programu kwota poświadczona Komisji nie pokrywała się z sumą zawartą w rachunkach programu⁽²⁶⁾. W sytuacji gdy brakuje odpowiedniego śladu rewizyjnego, nie ma bezpośrednich podstaw do poświadczenia wydatków przez Państwo Członkowskie.

Brak przeprowadzenia odpowiednich kontroli

5.23. W dziewięciu przypadkach w próbie badanej przez Trybunał rutynowe kontrole operacji bądź nie funkcjonowały, bądź też występowały w nich niedociągnięcia. W próbie Trybunału znalazły się dwa przypadki, w których ten rodzaj kontroli nie funkcjonował i brakowało dowodów na to, by rutynowe kontrole zarządcze były przeprowadzane⁽²⁷⁾. Kontrolując indywidualne projekty w tych programach Trybunał stwierdził, że popełniono przy nich szereg błędów. W innym przypadku, podczas kontroli na miejscu projektów, organy zarządzające nie sprawdziły, czy

5.22. Komisja stwierdza, że cztery z wymienionych przypadków odnoszą się do okresu 1994–1999, a trzy do okresu 2000–2006.

W przypadku programu 2000–2006 dla Belgii (1999BE053DO002) organ zarządzający odtworzył od czasu audytu przeprowadzonego przez Trybunał wydatki zgłoszone Komisji dla jednej z trzech przedmiotowych dokumentacji, a dwa pozostałe projekty są nadal analizowane. W wyniku specjalnego audytu Komisji przeprowadzonego w listopadzie 2002 r. w sprawie świadczeń także w przypadku fińskiego programu (956001FI8) na okres 1994–1999 system został uznany za niewystarczający. W związku z tym Finlandia przystąpiła do modyfikacji swojego systemu dla bieżącego okresu. Służby Komisji monitorowały poczynione postępy i odnotowały od tego czasu poprawę sytuacji.

W przypadku hiszpańskiego programu (940112ES1) na okres 1994–1999 dodatkowe sprawozdanie Państwa Członkowskiego nie miało negatywnego wpływu finansowego na budżet wspólnotowy.

5.23. Komisja stwierdza, że dwa z wymienionych przypadków odnoszą się do okresu 1994–1999, a siedem do okresu 2000–2006. W odniesieniu do greckiego programu, po dokonaniu analizy systemu zarządzania i kontroli w Grecji, Komisja z zadowoleniem odnotowuje, że podjęte środki w odpowiednim stopniu zapewniają ustalenie procedur dla kontroli zarządu zgodnych z wymogami rozporządzenia.

W przypadku szwedzkiego programu (1999SE161DO002) na okres 2000–2006 Komisja upewni się, że wprowadzane poprawki obejmą także kontrolę rzeczywistego przeprowadzenia operacji.

⁽¹⁹⁾ 1994–1999: Zjednoczone Królestwo (Szkocja Zachodnia) Cel 2 EFRR 97UK16004.

⁽²⁰⁾ 1994–1999: Hiszpania (Asturia) Cel 1 EFRR 94ES16002.

⁽²¹⁾ 2000–2006: Belgia, Cel 3 EFS 1999BE053DO002.

⁽²²⁾ 2000–2006: Szwecja (Södra Skogslän) Cel 1 EFS 1999SE161DO002.

⁽²³⁾ 2000–2006: Zjednoczone Królestwo (Anglia Północno-Wschodnia) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004.

⁽²⁴⁾ 1994–1999: Hiszpania (Walencja) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 94ES06019.

⁽²⁵⁾ 1994–1999: Finlandia, EFS ADAPT 956001FI8.

⁽²⁶⁾ Hiszpania EFS 940112ES1.

⁽²⁷⁾ 2000–2006: Zjednoczone Królestwo (Anglia Północno-Wschodnia) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004; Grecja, EFRR Interreg IIIA 2000CB16OPC013.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

sfinansowane działania zostały rzeczywiście zrealizowane⁽²²⁾. Brakowało dowodu na to, że współfinansowane usługi zostały dostarczone. Ustalenia te pokazują, jak istotną wartość mają kontrole przeprowadzane w siedzibach beneficjentów w porównaniu ze scentralizowanymi kontrolami prowadzonymi jedynie na podstawie dokumentów.

5.24. W sześciu przypadkach stwierdzono niedociągnięcia w rutynowych kontrolach zarządczych. W jednym przypadku nie przeprowadzono dostatecznych rutynowych kontroli⁽²⁹⁾. W trzech innych występowały braki w zakresie przedmiotu i dokładności kontroli, którymi nie objęto też w odpowiednim stopniu kwestii kwalifikowalności wydatków⁽²⁸⁾. Ujawniono szereg błędów w jednym z tych przypadków — w zamkniętym programie o poświadczonych wydatkach końcowych⁽²⁹⁾. W dwóch kolejnych przypadkach nie zbadano działań realizowanych przez strony trzecie, a Trybunał nie znalazł żadnych dowodów na to, że związane z tym wydatki były kwalifikowalne⁽³⁰⁾.

5.25. W odniesieniu do skontrolowanych programów okresu 2000–2006 zostały dokonane zadowalające postępy w zakresie kontroli opartych na próbie wielkości 5 %, z wyjątkiem jednego przypadku, gdzie wystąpiły zaległości w odniesieniu do zakresu kontroli⁽³¹⁾. Niemniej jednak Trybunał ustalił również niedociągnięcia w zakresie niezależnej kontroli w 11 programach objętych próbą kontrolną. W siedmiu przypadkach analiza ryzyka stanowiąca podstawę doboru próby kontrolnej była niekompletna lub nie mogła zostać objaśniona, a kontrole nie objęły dostatecznie wszystkich aspektów kwalifikowalności wydatków⁽³²⁾. W innym przypadku nie było dokumentów roboczych z kontroli, które pozwoliłyby kontrolerom Trybunału na potwierdzenie zastosowania metodologii doboru próby oraz zrealizowanych czynności kontrolnych⁽³³⁾. W dwóch przypadkach odnotowano opóźnienia w przekazaniu wyników kontroli⁽³⁴⁾. W przypadku jednego programu kontrolami nie objęto dostatecznie całego okresu programowania, a przy doborze próby kontrolnej nie kierowano się analizą ryzyka⁽³⁵⁾.

5.26. W siedmiu przypadkach kontrole prowadzone przez organ płatniczy przed poświadczaniem deklaracji wydatków nie funkcjonowały lub też występowały w nich niedociągnięcia. W jednym przypadku organ płatniczy poświadczył wydatki, opierając się wyłącznie na wynikach kontroli przeprowadzonej

5.24. W przypadku belgijskiego programu (1999BE053DO002) na okres 2000–2006 Komisja upewni się w oparciu o księgowość analityczną beneficjenta, że dostarczył on organowi zarządzającemu szczegółowe dane na temat rzeczywistych kosztów objętych rachunkowością wewnętrzną, które organ zarządzający następnie skontrolował pod względem kwalifikowalności i zasadności przedmiotowych wydatków.

5.25. Komisja stwierdza, że sześć z jedenastu programów odnosiło się do okresu 1994–1999, a pięć do okresu 2000–2006.

Komisja, stwierdziwszy brak audytów projektów o wartości nieprzekraczającej 3 mld LIT, przed dokonaniem płatności końcowej na program *Industria e Servizi* na okres 1994–1999 zażądała dalszych audytów tego typu projektów, a w wypłacie końcowej na wszystkie projekty tej kategorii dokonała korekty finansowej opartej na średnim wskaźniku błędów na środek.

5.26. W wyniku podjętych działań, o których mowa w punkcie 5.23, zaradzono problemowi odnoszącemu się do greckiego programu *Interreg*. Organ płatniczy żąda obecnie informacji na temat kontroli zarządu oraz niezależnych audytów projektów przed zatwierdzeniem wydatków w ramach tego projektu.

W przypadku włoskiego programu (1999IT161PO011) na okres 2000–2006 sprawozdania kwartalne zawierające szczegółowe informacje na temat kontroli przekazywane są organowi płatniczemu.

⁽²⁸⁾ 1994–1999: Zjednoczone Królestwo (Szkocja Zachodnia) Cel 2 EFRR 97UK16004.

2000–2006: Niemcy (Saksonia) Cel 1 EFRR 1999DE161PO006; Włochy (Apulia) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 1999IT161PO009.

⁽²⁹⁾ 1994–1999: Zjednoczone Królestwo (Szkocja Zachodnia) Cel 2 EFRR 97UK16004.

⁽³⁰⁾ 2000–2006: Włochy (Sycylia) Cel 1 EFS 1999IT161PO011; Belgia Cel 3 EFS 1999BE053DO002.

⁽³¹⁾ 2000–2006: Szwecja (Södra Skogslän) Cel 1 EFS 1999SE161DO002.

⁽³²⁾ 1994–1999: Hiszpania (Walencja) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 94ES06019; Zjednoczone Królestwo (Szkocja Zachodnia) Cel 2 EFRR 97UK16004; Hiszpania (Asturia) Cel 1 EFRR 94ES16002; Włochy (Industria e Servizi) Cel 1 EFRR 94IT16030;

2000–2006: Grecja EFRR Interreg IIIA 2000CB16OPC013; Włochy (Apulia) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 1999IT161PO009; Francja (Réunion) Cel 1 EFRR 1999FR161DO001.

⁽³³⁾ 1994–1999: Finlandia EFS 956001F18 (ADAPT 1995–1999).

⁽³⁴⁾ 2000–2006: Portugalia (Północ) Cel 1 EFRR 1999PT161PO017; Belgia Cel 3 EFS 1999BE053DO002.

⁽³⁵⁾ 1994–1999: Hiszpania EFS 940112ES1.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

przez organ zarządzający, nie przeprowadzając dalszej weryfikacji⁽²¹⁾. W dwóch innych przypadkach organ płatniczy nie dysponował zestawieniem rutynowych kontroli zarządczych, które przeprowadzono odnośnie do danego programu⁽³⁶⁾. W kolejnym przypadku wydatki zostały poświadczane mimo braku przeprowadzenia przez organ płatniczy kontroli zarządczych i systemowych⁽³⁷⁾. W przypadku jednego programu jednostka organu płatniczego odpowiedzialna za przeprowadzenie kontroli nie posiadała formalnie określonych procedur roboczych, niedostateczny był również zakres przeprowadzonych kontroli⁽³⁸⁾. W kolejnym programie nie ustalono dokładnie zakresu kontroli prowadzonej przez organ poświadczający, a listy kontrolne nie obejmowały kwestii kwalifikowalności wydatków⁽³⁹⁾. W innym przypadku brakowało dowodów przeprowadzenia jakichkolwiek kontroli⁽²³⁾.

5.27. Brak przeprowadzenia odpowiednich kontroli na różnych poziomach zwiększa ryzyko zgłoszenia Komisji wydatków nielegalnych lub nieprawidłowych.

Zamykanie programów z okresu 1994–1999: opóźnienia i niedociągnięcia systemowe w zapewnianiu zgodności z rozporządzeniami

Kontrola Trybunału

5.28. Trybunał dokonał przeglądu działań podejmowanych przez Komisję w związku z zamykaniem programów z okresu programowania 1994–1999. Badanie zostało przeprowadzone w Komisji i obejmowało 6 programów funduszy strukturalnych oraz jeden projekt Funduszu Spójności, stanowiących próbę kontrolną wybraną przez Trybunał (patrz: 5.19) oraz dodatkową próbę złożoną z 23 zamkniętych programów⁽⁴⁰⁾. Trybunał zbadał również czynności kontrolne przeprowadzone przez Komisję, na podstawie próby sprawozdań pokontrolnych sporządzonych przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za działania strukturalne. Zbadano również próbę programów, które nie zostały jeszcze zamknięte, w celu ustalenia przyczyn opóźnienia.

Niedociągnięcia i opóźnienia w zamykaniu programów

5.29. W wyniku zbadania przez Trybunał działań podjętych przez Komisję w 2004 r. w związku z dokonywaniem płatności końcowych w ramach programów z okresu 1994–1999, ujawniono programy zamknięte przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Dyrekcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw

5.27. Przy zamknięciu programów niezależna jednostka ocenia akuratność kontroli dla celów deklaracji zamknięcia. Komisja podjęła także środki w celu eliminacji ryzyka w procedurach realizowanych na zamknięcie programów na okres 1994–1999.

5.29. Komisja uważa, że poza pewnymi opóźnieniami, procedura zamknięcia dała na ogół dobre wyniki. Analiza sprawozdań sporządzonych w myśl art. 8 stanowiła jedynie jedną część strategii Komisji na zakończenie programów na okres 1994–1999. Przed procedurą zamknięcia Komisja przeprowadziła audyty systemów we wszystkich

⁽³⁶⁾ 2000–2006: Włochy (Sycylia) Cel 1 EFS 1999IT161PO011; Szwecja (Södra Skogslän) Cel 1 EFS 1999SE161DO002.

⁽³⁷⁾ 2000–2006: Grecja EFRR Interreg IIIA 2000CB16OPC013.

⁽³⁸⁾ 2000–2006: Francja (Réunion) Cel 1 EFRR 1999FR161DO001.

⁽³⁹⁾ 2000–2006: Niemcy (Saksonia) Cel 1 EFRR 1999DE161PO006.

⁽⁴⁰⁾ 3 EFRR, 10 EFS, 5 FIOR, 5 Sekcja Orientacji EFOGR.

UWAGI TRYBUNAŁU

Społecznych i Równości Szans, chociaż przedłożone przez Państwa Członkowskie oświadczenia dotyczące zamknięcia nie zawierały pełnych informacji na temat zastosowanej metodologii ⁽⁴¹⁾. Dotyczy to w szczególności wykorzystania analizy ryzyka i reprezentatywności próby przy minimalnych kontrolach opartych na próbie wielkości 5 %, prowadzonych przez organy w Państwach Członkowskich przed poświadczeniem końcowych wydatków na programy.

5.30. W zeszłym roku Trybunał stwierdził, że zróżnicowana jakość dokumentacji związanej z zamykaniem programów, przekazywanej przez Państwa Członkowskie, przyczyniła się do wolniejszych postępów w zamykaniu programów z okresu 1994–1999 ⁽⁴²⁾. W 2004 r. opóźnienia nadal występowały. Wynikają one po części z powolnego udzielania przez Państwa Członkowskie wyjaśnień żądanych przez Komisję (szczególnie dotyczących realizacji odpowiedniego zakresu niezależnych kontroli systemów zarządzania i kontroli oraz deklaracji wydatków), jak również z faktu, że Komisja w szeregu przypadków nie podjęła odpowiednio szybkich działań ⁽⁴³⁾.

⁽⁴¹⁾ Austria EFS 955501AT5; Włochy EFS 940016I1; Hiszpania EFS 940127ES1; Hiszpania EFS 940112ES1; Zjednoczone Królestwo EFS 98001UK4; Zjednoczone Królestwo EFS 979203UK8; Niemcy EFS 972005NL2; Niemcy (Limburgia Południowa) Cel 2 EFRR 1997–1999 970713006; Francja (Lotaryngia) Cel 2 EFRR1997–1999 970313012.

⁽⁴²⁾ Trybunał Obrachunkowy — sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2003, pkt 5.29–5.39 i 5.67.

⁽⁴³⁾ Dyrekcja Generalna ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej: Hiszpania 94ES14101; Włochy 94IT14101; Zjednoczone Królestwo Cel 1 94EU16002, 94UK16003; Francja Cel 5a 94FR14105. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej: Portugalia 94PT161PO007; Specjalny program wspierania pokoju i pojednania 1995EU161PC005; Luksemburg 97L162DO001. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans: Zjednoczone Królestwo 972103UK2, 979203UK8; Francja 949701F8, 942601F1; Niemcy 972005NL2; Portugalia 942000P1.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Państwach Członkowskich. Wydała także ogólne wskazówki dotyczące tych wymogów i procedury zamknięcia.

Niemal 20 % wydatków w przypadku programu dla Lotaryngii na okres 1997–1999 zostało skontrolowanych przez Państwo Członkowskie. Odnośnie do programu Zuid-Limburg 24 ze 100 projektów poddano kontroli przy okazji pierwszego przeglądu systemów przeprowadzonego przez krajową jednostkę audytową, a 12 % wydatków poddano szczegółowej kontroli. Dlatego też Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej jest przekonana, że posiada w obu przypadkach należyłą podstawę zamknięcia.

Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans jest zdania, że dysponowała wystarczającymi informacjami (uzyskanymi zwłaszcza w wyniku dogłębnej kontroli dokumentów zamknięcia na podstawie wykazów kontrolnych i z wyników kontroli Komisji) do zamknięcia przedmiotowych programów.

5.30. Jak wynika z odpowiedzi Komisji na punkty 5.37 oraz 5.67 sprawozdania Trybunału za 2003 r. przeprowadziła ona dogłębny kontrolę dokumentacji, przeprowadziła konsultacje z OLAF w celu rozstrzygnięcia wszelkich przypadków nieprawidłowości, a gdzie to było niezbędne, zwróciła się o dalsze informacje lub przeprowadzenie dodatkowych audytów. Doprowadziło to nieuchronnie do opóźnienia daty zamknięcia w niektórych przypadkach, w szczególności tam, gdzie Państwa Członkowskie nie zgadzały się z wnioskami zamknięcia Komisji pociągającymi za sobą korekty natury finansowej.

Dla Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans cztery z wymienionych przypadków dotyczyły zamkniętych programów, w przypadku których powstałe opóźnienia mogą być wytłumaczone ograniczeniami związanymi z odpowiednim potraktowaniem nieprawidłowości.

Odnośnie do zamknięcia pięciu programów IFOR, wymienionych w przypisie 48 Trybunału, jeden został już zamknięty, w przypadku dwóch kolejnych wniosek dotyczący zamknięcia zostanie wkrótce wysłany do zainteresowanych Państw Członkowskich, natomiast dwa ostatnie są w trakcie procedury zamknięcia.

W przypadku wspomnianych przypadków EFRE wyjaśnienie złożonych zagadnień wymagało nawiązania kontaktu z organami krajowymi. Wymiana ta przeciągnęła się z powodu dużej ilości pracy związanej z procedurą zamknięcia.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.31. **Tabela 5.1** przedstawia informacje dotyczące zamkniętych programów w każdym z funduszy strukturalnych na dzień 31 grudnia 2004 r. i 31 marca 2005 r. Ukazuje ona, że Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi zamknęła 137 programów w roku 2004, stąd 158 z 388 programów, za które odpowiada Dyrekcja, pozostało otwartych na koniec roku 2004. Dyrekcja Generalna ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej zamknęła trzy programy, co oznacza, że 41 z 52 programów nie zostało jeszcze zamkniętych. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans zamknęła w 2004 r. 335 programów (z łącznej liczby 786), a 264 programów pozostało jeszcze do zamknięcia. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej zamknęła w trakcie 2004 r. 317 programów (z łącznej liczby 944), a 333 programy nie zostały jeszcze zamknięte ⁽⁴⁴⁾.

5.31. W tabelach ukazane są programy, które zostały całkowicie zakończone w tym sensie, że dokonano zarówno płatności końcowej, jak i ostatecznego umorzenia. Kwoty ukazane jako płatności są jedynie płatnościami wykonanymi na rzecz programów całkowicie zamkniętych, nie obejmują one płatności na rzecz programów, w przypadku których nie dokonano jeszcze ostatecznego umorzenia. W przypadku zakwestionowania przez Państwo Członkowskie ustalonej przez Komisję należnej kwoty płatności końcowej Komisja nie może dokonać ostatecznego umorzenia aż do momentu ustalenia tej kwestii, co w niektórych przypadkach oznacza koniec formalnej procedury zgodnie z art. 24 rozporządzenia (EWG) nr 4253/88. Ogólny poziom zobowiązań pozostających do spłaty na okres 1994–1999 — bez płatności na rzecz trwających programów, nieuwjętych w tabeli 5.1 — został zmniejszony o dwie trzecie w 2004 r. i na koniec roku wynosił 3,3 mld euro lub około 5 % początkowej kwoty budżetu (patrz: punkty 2.16 oraz 2.20 sprawozdania za 2004 r.).

Tabela 5.1a — Działania strukturalne: Programy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z okresu 1994–1999 zamknięte na dzień 31 grudnia 2004 r. i 31 marca 2005 r.

Dziedziny budżetowe ⁽¹⁾	Razem		Programy zamknięte przed 2004 r.		Programy zamknięte na dzień 31 grudnia 2004 r.		Programy zamknięte na dzień 31 marca 2005 r.	
	Liczba programów	Planowany wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Łączny wypłacony wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Łączny wypłacony wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Łączny wypłacony wkład wspólnotowy (w euro)
Cel 1	181	57 571 255 951	44	12 221 092 714	94	37 550 653 114	103	40 455 135 472
Cel 2 94–96	84	5 165 903 927	70	3 504 374 582	79	4 194 775 934	82	4 581 143 406
Cel 2 97–99	73	7 157 716 211	13	841 930 911	48	3 132 569 307	51	3 410 651 545
Cel 3	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 4	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 5a	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 5b	84	3 302 548 791	25	1 050 903 786	62	2 458 401 459	68	2 787 738 557
Cel 6	2	355 453 472	1	149 180 357	2	333 854 319	2	333 854 319
Inicjatywy wspólnotowe	520	9 223 064 769	141	1 177 790 541	326	3 916 629 881	355	4 187 134 731
Razem	944	82 775 943 121	294	18 945 272 891	611	51 586 884 014	661	55 755 658 030

⁽¹⁾ Cele działań strukturalnych zostały od tego czasu przegrupowane na okres programowania 2000–2006.

Źródło: Tabela przygotowana przez Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez Komisję.

⁽⁴⁴⁾ Jeżeli dany program jest finansowany z więcej niż jednego funduszu, części przypadające na każdy fundusz są zamykane oddzielnie. Dlatego też podane liczby nie odpowiadają łącznej liczbie programów wymienionych w pkt 5.4.

Tabela 5.1b — Działania strukturalne: Programy Europejskiego Funduszu Społecznego z okresu 1994–1999 zamknięte na dzień 31 grudnia 2004 r. i 31 marca 2005 r.

Dziedziny budżetowe ⁽¹⁾	Razem		Programy zamknięte przed 2004 r.		Programy zamknięte na dzień 31 grudnia 2004 r.		Programy zamknięte na dzień 31 marca 2005 r.	
	Liczba programów	Planowany wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Łączny wypłacony wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Łączny wypłacony wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Łączny wypłacony wkład wspólnotowy (w euro)
Cel 1	102	22 806 888 948	20	4 263 436 869	59	9 800 246 487	59	9 800 246 487
Cel 2 94–96	82	1 597 251 132	70	1 225 350 076	79	1 341 684 839	80	1 359 322 253
Cel 2 97–99	72	2 112 708 834	10	109 292 853	43	732 343 850	45	785 221 571
Cel 3	56	13 221 222 835	10	802 312 390	30	6 568 750 561	34	7 079 666 326
Cel 4	16	2 614 128 525	3	121 340 718	11	1 324 982 251	11	1 324 982 251
Cel 5a	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 5b	83	1 057 483 760	5	51 049 826	54	489 410 848	58	530 457 498
Cel 6	2	177 902 801	1	104 798 749	2	161 300 249	2	161 300 249
Inicjatywy wspólnotowe	373	4 664 895 421	68	568 697 469	244	1 497 206 934	252	1 510 102 428
Razem	786	48 252 482 256	187	7 246 278 950	522	21 915 926 019	541	22 551 299 063

⁽¹⁾ Cele działań strukturalnych zostały od tego czasu przegrupowane na okres programowania 2000–2006.

Źródło: Tabela przygotowana przez Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez Komisję.

Tabela 5.1c — Działania strukturalne: Programy Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej — Sekcja Orientacji z okresu 1994–1999 zamknięte na dzień 31 grudnia 2004 r. i 31 marca 2005 r.

Dziedziny budżetowe ⁽¹⁾	Razem		Programy zamknięte przed 2004 r.		Programy zamknięte na dzień 31 grudnia 2004 r.		Programy zamknięte na dzień 31 marca 2005 r.	
	Liczba programów	Planowany wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Łączny wypłacony wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Łączny wypłacony wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Łączny wypłacony wkład wspólnotowy (w euro)
Cel 1	69	14 301 716 000	4	565 075 313	34	4 721 652 121	34	4 721 652 121
Cel 2 94–96	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 2 97–99	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 3	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 4	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 5a	66	5 544 906 000	30	421 287 186	43	1 728 707 188	43	1 728 707 188
Cel 5b	84	3 163 701 000	21	693 559 284	46	1 772 582 355	48	1 790 545 748
Cel 6	2	288 794 000	0	0	1	211 137 456	1	211 137 456
Inicjatywy wspólnotowe	167	1 156 618 000	38	132 882 889	106	534 783 853	106	534 783 853
Razem	388	24 455 735 000	93	1 812 804 672	230	8 968 862 973	232	8 986 826 366

⁽¹⁾ Cele działań strukturalnych zostały od tego czasu przegrupowane na okres programowania 2000–2006.

Źródło: Tabela przygotowana przez Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez Komisję.

Tabela 5.1d — Programy działań strukturalnych z okresu 1994–1999 zamknięte na dzień 31 grudnia 2004 r. i 31 marca 2005 r. — IFOR

Dziedziny budżetowe ⁽¹⁾	Razem		Programy zamknięte przed 2004 r.		Programy zamknięte na dzień 31 grudnia 2004 r.		Programy zamknięte na dzień 31 marca 2005 r.	
	Liczba programów	Planowany wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Łączny wypłacony wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Łączny wypłacony wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Łączny wypłacony wkład wspólnotowy (w euro)
Cel 1	18	1 797 039 031	1	32 744	3	127 659 610	5	199 177 066
Cel 2 94–96	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 2 97–99	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 3	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 4	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 5a	12	850 431 000	2	23 715 837	2	23 715 837	3	46 725 040
Cel 5b	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 6	2	8 260 000	1	3 523 447	1	3 523 447	1	3 523 447
Inicjatywy wspólnotowe	20	127 103 242	4	2 245 131	5	14 058 058	8	15 527 939
Razem	52	2 782 833 273	8	29 517 159	11	168 956 952	17	264 953 492

⁽¹⁾ Cele działań strukturalnych zostały od tego czasu przegrupowane na okres programowania 2000–2006.

Źródło: Tabela przygotowana przez Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez Komisję.

Program kontroli końcowych Komisji

5.32. Trybunał odnotował, że Komisja z dużym opóźnieniem (w niektórych przypadkach sięgającym ponad osiem miesięcy) przekazywała wyniki kontroli Państwom Członkowskim ⁽⁴⁵⁾. Opóźnienia te przedłużają okres, jaki Komisja potrzebuje na przedstawienie niezbędnych propozycji odpowiednich korekt finansowych, a następnie na odzyskanie kwoty nieprawidłowych wydatków.

5.33. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans w ograniczonym zakresie zbadała procedury zamknięcia w czterech Państwach Członkowskich. W jednym przypadku ⁽⁴⁶⁾ Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans zamknęła program dokonując bardzo niewielkiej korekty finansowej, mimo że krajowy organ kontroli ujawnił poważne nieprawidłowości.

⁽⁴⁵⁾ Kontrole prowadzone przez Dyrekcję Generalną ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej, dotyczące Finlandii (95FI14105, 95FI16002), Szwecji (96SE14115) i Zjednoczonego Królestwa (94UK16002, 94UK16005, 95UK16005); Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej: Francji (Górna Normandia) 97FR16010 Jednolity Dokument Programowy — Cel 2 1997–1999, Hiszpanii (Andaluzja) 1994ES161PO001 1994–1999, Niderlandów (FlevoLand) 940713001 Jednolity Dokument Programowy — Cel 1 1994–1999 i Zjednoczonego Królestwa (Greater Manchester) 97UK16008 Jednolity Dokument Programowy — Cel 2 1997–1999.

⁽⁴⁶⁾ Belgia EFS 943010B3.

5.32. Służby Komisji dokładają starań, aby przesłać Państwom Członkowskim sprawozdania z audytów w rozsądnym terminie. Wszystkie przypadki EFRR wspomniane przez Trybunał dotyczą audytów zamykających, gdzie nie cała dokumentacja była dostępna na miejscu i musiała zostać dostarczona kilka tygodni po kontroli na miejscu. W niektórych przypadkach IFOR długi okres oczekiwania na sprawozdanie z wyników audytu był spowodowany długotrwałymi dyskusjami z organami krajowymi, które poprzedzały wydanie sprawozdania z audytu.

5.33. Z uwagi na dostępne zasoby audytowe w strategii audytowej na 2004 r. Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans pierwszeństwo w zakresie audytu, ze względu na jego działanie zapobiegawcze, przyznano okresowi 2000–2006.

Audyty zamykające dla pozostałych Państw Członkowskich są przeprowadzane od 2005 r.

W związku z wymienionym uprzednio przypadkiem belgijskim Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans uważa, że zryczałtowana korekta dokonana przez Państwo Członkowskie była wystarczająca w odniesieniu do problemów stwierdzonych przez niezależny organ Państwa Członkowskiego w latach poddanych audytowi.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.34. Do końca 2004 r. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej przeprowadziła we wszystkich Państwach Członkowskich UE–15 kontrole *ex post* 56 programów obejmujących 35 % środków EFRR. W przypadku dziewięciu Państw Członkowskich kontrola doprowadziła do ujawnienia znacznego poziomu błędów w programach. W opinii Trybunału jakość tych kontroli była zadowalająca.

*Wyniki bezpośredniego badania projektów**Kontrola Trybunału*

5.35. Trybunał przeprowadził bezpośrednią kontrolę 167 projektów w Państwach Członkowskich, realizowanych w ramach programów wybranych przez Trybunał do kontroli (pkt 5.19 powyżej) w celu uzyskania dalszych dowodów odnośnie do funkcjonowania funduszy.

Różne problemy ujawnione przez Trybunał

5.36. Niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli opisane powyżej (pkt. 5.20–5.27) są źródłem zwiększonego ryzyka dla legalności i prawidłowości wydatków leżących u podstaw rozliczeń. Kontrola Trybunału pozwoliła ujawnić szeroki wachlarz problemów. Do najczęstszych należała znaczna liczba przypadków deklarowania niekwalifikowalnych wydatków ⁽⁴⁷⁾,

5.36. Komisja analizuje wnioski Trybunału w wymienionych przypadkach, biorąc pod uwagę odpowiedzi Państw Członkowskich. W wielu przypadkach nie może jeszcze zająć stanowiska. Będzie dalej prowadzić swoje badania i w razie konieczności będzie żądać dodatkowych informacji. Podejmie odpowiednie działania, łącznie z zastosowaniem korekt w przypadkach mających skutki finansowe.

⁽⁴⁷⁾ Zadeklarowanie niekwalifikowalnych wydatków:

Deklaracja kosztów niezwiązanych z danymi programami lub projektami:

- 1994–1999: Grecja Fundusz Spójności 970961015; Hiszpania (Asturia) Cel 1 EFRR 94ES16002; Finlandia EFS 956001F18 (ADAPT 1995–1999); Hiszpania (Walencja) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 94ES06019; Hiszpania EFS 940112ES1;
- 2000–2006: Włochy (Apulia) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 1999IT161PO009; Włochy (Sycylia) Cel 1 EFS 1999IT161PO011; Szwecja (Södra Skogslän) Cel 1 EFS 1999SE161DO002; Belgia Cel 3 EFS 1999BE053DO002; Niemcy (Saksonia) Cel 1 EFRR 1999DE161PO006.

Deklaracja wydatków poniesionych poza okresem kwalifikowalnym:

- 1994–1999: Zjednoczone Królestwo (Szkocja Zachodnia) Cel 2 EFRR 97UK16004; Hiszpania (Asturia) Cel 1 EFRR 94ES16002; Włochy (Industria e Servizi) Cel 1 EFRR 94IT16030;
- 2000–2006: Portugalia (Północ) Cel 1 EFRR 1999PT161PO017; Francja (Réunion) EFRR Cel 1 EFRR 1999FR161DO001.

Deklaracja podatku od wartości dodanej podlegającego odzyskaniu:

- 1994–1999: Hiszpania (Walencja) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 94ES06019;
- 2000–2006: Zjednoczone Królestwo (Anglia Północno-Wschodnia) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004.

Deklaracja wydatków, pomimo iż beneficjenci końcowi nie wpłacili funduszy na projekt:

- 1994–1999: Zjednoczone Królestwo (Szkocja Zachodnia) Cel 2 EFRR 97UK16004; Hiszpania (Asturia) Cel 1 EFRR 94ES16002; Włochy (Industria e Servizi) Cel 1 EFRR 94IT16030;
- 2000–2006: Niemcy (Saksonia) Cel 1 EFRR 1999DE161PO006.

Brak uwzględnienia możliwości uzyskania przychodów lub innych dochodów:

- 1994–1999: Zjednoczone Królestwo (Szkocja Zachodnia) Cel 2 EFRR 97UK16004; Finlandia EFS 956001F18 (ADAPT 1995–1999); Hiszpania (Walencja) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 94ES06019; Hiszpania EFS 940112ES1;
- 2000–2006: Włochy (Apulia) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 1999IT161PO009; Portugalia (Północ) Cel 1 EFRR 1999PT161PO017; Zjednoczone Królestwo (Anglia Północno-Wschodnia) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

dwukrotne deklarowanie tych samych wydatków⁽⁴⁸⁾, brak przestrzegania przepisów dotyczących systemów pomocy państwa⁽⁴⁹⁾ oraz zamówień publicznych⁽⁵⁰⁾, nieprawidłowe prowadzenie dokumentacji projektowej⁽⁵¹⁾, jak również brak stosowania należyście uzasadnionych i sprawiedliwych metod alokacji kosztów ogólnych na projekty⁽⁵²⁾.

Działania innych kontrolerów

5.37. W grudniu 2004 r., grupa robocza ds. funduszy strukturalnych Komitetu Kontaktowego Prezesów Najwyższych Organów Kontroli Państw Członkowskich UE oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiła „Sprawozdanie z równoległej kontroli systemów zarządzania i kontroli w dziedzinie pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych”⁽⁵³⁾. Wyniki prac grupy miały zostać wykorzystane

⁽⁴⁸⁾ Dwukrotne zadeklarowanie tych samych wydatków:

- 1994–1999: Włochy (Industria e Servizi) Cel 1 EFRR 94IT16030; Hiszpania EFS 940112ES1;
- 2000–2006: Zjednoczone Królestwo (Anglia Północno–Wschodnia) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004; Włochy (Apulia) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 1999IT161PO009.

⁽⁴⁹⁾ Brak przestrzegania przepisów dotyczących programów pomocy państwa:

- 1994–1999: Zjednoczone Królestwo (Szkocja Zachodnia) Cel 2 EFRR 97UK16004;
- 2000–2006: Włochy (Apulia) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 1999IT161PO009.

⁽⁵⁰⁾ Brak przestrzegania przepisów wspólnotowych odnośnie do udzielania zamówień publicznych:

- 1994–1999: Hiszpania (Asturia) Cel 1 EFRR 94ES16002; Zjednoczone Królestwo (Szkocja Zachodnia) Cel 2 EFRR 97UK16004; Grecja, Fundusz Spójności 970961015;
- 2000–2006: Zjednoczone Królestwo (Anglia Północno–Wschodnia) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004; Grecja, EFRR Interreg IIIA 2000CB16OPC013; Niemcy (Saksonia) Cel 1 EFRR 1999DE161PO006.

⁽⁵¹⁾ Brak prowadzenia odpowiedniej dokumentacji projektowej

- 1994–1999: Hiszpania (Walencja) Cel 1 Sekcja Orientacji EFOGR 94ES06019; Zjednoczone Królestwo (Szkocja Zachodnia) Cel 2 EFRR 97UK16004; Hiszpania (Asturia) Cel 1 EFRR 94ES16002; Włochy (Industria e Servizi) Cel 1 EFRR 94IT16030; Finlandia EFS 956001FI8 (ADAPT 1995–1999); Hiszpania EFS 940112ES1;
- 2000–2006: Zjednoczone Królestwo (Anglia Północno–Wschodnia) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004; Grecja, EFRR Interreg IIIA 2000CB16OPC013; Włochy (Sycylia) Cel 1 EFS 1999IT161PO011; Niemcy (Saksonia) Cel 1 EFRR 1999DE161PO006; Belgia Cel 3 EFS 1999BE053DO002; Portugalia (Północ) Cel 1 EFRR 1999PT161PO017; Szwecja (Södra Skogslän) Cel 1 EFS 1999SE161DO002.

⁽⁵²⁾ Brak stosowania należyście uzasadnionej i sprawiedliwej metody alokacji kosztów ogólnych na projekty:

- 1994–1999: Zjednoczone Królestwo (Szkocja Zachodnia) Cel 2 EFRR 97UK16004; Finlandia EFS 956001FI8 (ADAPT 1995–1999); Hiszpania EFS 940112ES1;
- 2000–2006: Zjednoczone Królestwo (Anglia Północno–Wschodnia) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004; Włochy (Sycylia) Cel 1 EFS 1999IT161PO011; Szwecja (Södra Skogslän) Cel 1 EFS 1999SE161DO002; Niemcy (Saksonia) Cel 1 EFRR 1999DE161PO006; Belgia Cel 3 EFS 1999BE053DO002.

⁽⁵³⁾ Sprawozdanie to zostało opublikowane na stronach internetowych najwyższych organów kontroli uczestniczących Państw Członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

przez Państwa Członkowskie przy projektowaniu ich własnych systemów zarządzania i kontroli. Grupa robocza, złożona z dziewięciu Państw Członkowskich⁽⁵⁴⁾, przeprowadziła w okresie 2003–2004 równoległe kontrole w celu sprawdzenia, w jaki sposób w państwach tych stosowane były dwa z określonych w przepisach wymogów⁽⁵⁵⁾ w zakresie systemów zarządzania i kontroli w okresie programowania 2000–2006, tj. obowiązek zapewnienia dostatecznego śladu rewizyjnego (art. 7) oraz zorganizowania niezależnych kontroli operacji na wybranej próbie kontrolnej (art. 10–12).

5.38. Wśród najważniejszych wniosków znalazły się następujące:

- w większości krajów zapewniono dostateczny ślad rewizyjny, jak tego wymaga rozporządzenie. Chociaż podczas kontroli indywidualnych projektów ujawniono pewne niedociągnięcia, nie miały one charakteru nieprawidłowości systemowych, lecz błędów popełnionych w indywidualnych projektach. Najpoważniejsze z ujawnionych niedociągnięć polegały na braku kompletnej dokumentacji z przeprowadzonych badań, jak również niezdefiniowaniu rozróżnienia pomiędzy nieprawidłowościami a zwykłymi błędami,
- w większości państw przeprowadzanie i sprawozdawczość z niezależnych kontroli na próbie kontrolnej były zgodne z wymogami rozporządzenia. W pozostałych przypadkach, jak odnotowała grupa robocza, właściwe organy podjęły odpowiednie działania w celu zapewnienia, by przed końcem okresu programowania odpowiednie kontrole zostały przeprowadzone. We wszystkich zbadanych programach zagwarantowano niezależność organizacji odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli. Jednakże same kontrole realizowane były relatywnie powoli,
- ramy prawne zostały tak skonstruowane, że możliwa jest niejednorodna, a nawet sprzeczna wykładnia. Ponadto grupa robocza wyraziła zaniepokojenie z powodu zwiększonej biurokracji przy wdrażaniu przepisów dotyczących okresu programowania 2000–2006, co zwiększa koszty personelu i inne wydatki.

5.38.

- *Rozporządzenie (WE) nr 1681/94 dotyczące sporządzania sprawozdań w sprawie nieprawidłowości jest zmieniane w celu podania jasnej definicji nieprawidłowości.*
- *Komisja zgadza się z oceną, która jest poparta jej własnym audytem.*
- *Komisja odpowiada na pytania Państw Członkowskich w sprawie wykładni wymogów prawnych. Mające się wkrótce ukazać wytyczne obejmują kwestię zakończenia programów z okresu 2000–2006 oraz funkcję certyfikacji. Szczegółowe wdrożenie ram kontroli w okresie 2000–2006 jest zadaniem dla Państw Członkowskich. Ścisłe wymogi mogą pociągać za sobą konieczność dodatkowego personelu i kosztów, muszą być jednak proporcjonalne do korzyści wynikających z lepszego ogólnego zarządzania i kontroli. Część tych kosztów może zostać pokryta z funduszu pomocy technicznej.*

⁽⁵⁴⁾ Dania, Niemcy, Hiszpania, Włochy, Niderlandy, Portugalia, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

⁽⁵⁵⁾ Wymogi określone w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych: lepsza jakość informacji, ale niedociągnięcia w zakresie zastrzeżeń

5.39. Trybunał zbadał informacje przedstawione przez dyrektorów generalnych odpowiedzialnych za działania strukturalne w ich corocznych sprawozdaniach z działalności i dołączonych oświadczeniach za rok 2004. Komisja ponownie stwierdziła, iż zachodzi ryzyko, że wskutek niedostatecznie rygorystycznego wdrożenia systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich, operacje leżące u podstaw rozliczeń za okres programowania 2000–2006 nie były prawidłowe i legalne.

5.40. Dyrektor Generalny ds. Polityki Regionalnej stwierdził, że uzyskał uzasadnione zapewnienie odnośnie do legalności i prawidłowości wydatków. Dyrektor potwierdził dwa zastrzeżenia zgłoszone w roku 2003 odnośnie do systemów zarządzania i kontroli w Grecji, odpowiednio w zakresie EFRR i Funduszu Spójności. W przypadku EFRR w Grecji w grudniu 2004 r. wszczęto procedurę zmierzającą do zawieszenia płatności okresowych.

5.41. W porównaniu z rokiem ubiegłym, jako postępowanie należy odnotować fakt, że Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej przedstawiła swoje zastrzeżenia w ujęciu ilościowym, zwłaszcza w zakresie płatności dokonanych w roku 2004. Zastrzeżenia były wynikiem kontroli dokumentacji, na którą składały się opisy systemów przedłożonych Komisji oraz kontroli przeprowadzonych w Państwach Członkowskich. Należy zwrócić uwagę, że Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej przeprowadziła w 2004 r. jedynie osiem kontroli systemów w programach z okresu 2000–2006 (z 15 przewidzianych na ten rok), przy czym jedynie w wąskim zakresie kontrole te obejmowały bezpośrednie badania projektów.

5.42. Kontrole przeprowadzone przez Dyrekcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans w Państwach Członkowskich do końca 2004 r. objęły wydatki stanowiące 70 % całkowitego udziału EFS w programach (UE-15, okres 2000–2006). Dyrekcja nie przeprowadziła jednak dostatecznej kontroli projektów na poparcie swoich wniosków na temat funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli. Oświadczenie Dyrektora Generalnego zawiera zastrzeżenie odnośnie do tych systemów zarządzania i kontroli, w których ujawniono poważne niedociągnięcia. Takie zastrzeżenie w oświadczeniu oznacza postępowanie w porównaniu z poprzednim rokiem, nawet jeśli nie zostało przedstawione w ujęciu ilościowym.

5.41. Niektóre audyty planowane przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej na okres 2000–2006 musiały zostać przeprowadzone w 2005 r. z uwagi na szczególne braki personelu w ostatniej części roku i potrzebę skupienia zasobów na ukończeniu audytów zamykających dla programów z okresu 1994–1999. Postępowanie wyjaśniające dotyczące audytu systemu na okres 2000–2006 przewiduje, że próbki projektów będą dogłębnie testowane przy pomocy audytów na miejscu przeprowadzanych w drugim etapie audytu rozpoczętego w 2005 r. Poświadczenie Dyrektora Generalnego na dany rok nie opiera się jedynie na pracy audytorskiej przeprowadzonej w trakcie danego roku, ale na wiarygodności zbudowanej w trakcie pracy audytorskiej z poprzednich lat w ramach strategii audytu Dyrekcji Generalnej, a także dostarczonej w wyniku pracy audytorskiej Państw Członkowskich.

5.42. Audyty systemów Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans systematycznie obejmują także dalszą weryfikację dużej liczby dokumentacji projektów na poziomie odpowiedzialnych organów. Kontrole te pozwalają na uzyskanie dokładnego obrazu na temat sposobu podejmowania decyzji odnośnie do zatwierdzania projektów oraz sposobu badania i kontroli deklaracji wydatków. Metodologia audytu Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans jest ukierunkowana na skuteczne wykorzystanie swoich zasobów i wyrobienie sobie przy tym zdania na temat możliwej największej ilości systemów obejmujących znaczną liczbę projektów.

Ważność pracy audytorskiej wykonanej przez Dyrekcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans ilustruje fakt, że Państwa Członkowskie wprowadziły wymagane poprawki do systemów oraz że przeprowadzone zostały ważne korekty finansowe (przez same Państwa Członkowskie lub w razie konieczności przez Komisję); pozwoliło to podnieść stopień wiarygodności. Dla okresu 2000–2006 przeprowadzone zostały korekty na kwotę 266 mln euro, przy czym nieuwzględnione zostały bieżące procedury.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.43. W przypadku Dyirekcji Generalnej ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej, Trybunał odnotował postęp, jeżeli chodzi o poziom szczegółowości i przejrzystości informacji przekazanych w rocznym sprawozdaniu z działalności w porównaniu z rokiem ubiegłym. Jednakże sprawozdanie nie zawiera kompletnych informacji na temat postępów w realizacji działań niezbędnych do realizacji zaleceń będących wynikiem kontroli Trybunału oraz jednostki kontroli wewnętrznej Dyirekcji.

5.44. W odniesieniu do Dyirekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, podobnie jak w 2003 r., istnieje zastrzeżenie dotyczące wydatków z Sekcji Orientacji EFOGR odnoszących się do okresu 2000–2006. Chociaż Dyirekcja poczyniła postępy w wyjaśnianiu kwestii stojących u podstaw pierwotnego zastrzeżenia i nie utrzymano ogólnego zastrzeżenia dotyczącego wydatków z Sekcji Orientacji EFOGR, nadal brakuje dostatecznych podstaw do udzielenia poświadczenia odnośnie do wydatków z 2004 r. w przypadku pewnej liczby programów. Sprawozdanie Dyrektora Generalnego jasno wykazuje kwotę stanowiącą przedmiot zastrzeżenia.

5.45. Podobnie jak w roku 2003, dyrektorzy generalni odpowiedzialni za działania strukturalne nie zgłosili żadnych zastrzeżeń odnośnie do okresu programowania 1994–1999 ⁽⁵⁶⁾, mimo że np. kontrole *ex post* przeprowadzone przez Dyirekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej w związku z tym okresem wskazały na znaczący poziom błędów w dziewięciu Państwach Członkowskich (patrz: pkt 5.34).

Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami do celów poświadczenia wiarygodności: potrzeba podjęcia dalszych działań przez Komisję

5.46. Trybunał dokonał przeglądu działań podjętych przez Komisję w związku z uwagami poczynionymi w ramach oceny konkretnych zagadnień w kontekście Poświadczenia wiarygodności. W **załączniku 2** wymieniono, jakie jeszcze działania

Dyrekcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans wykazała w swoim sprawozdaniu rocznym trudność polegającą na ilościowym określeniu wpływu finansowego rezerw związanych ze słabymi punktami systemów w Państwach Członkowskich. Dyirekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans ocenia jednak, że słabe punkty stwierdzone podczas jej audytów systemów wiążą się z potencjalnym ryzykiem opiewającym na kwotę maksymalnie 261 mln euro, co odpowiada 3,4 % płatności dokonanych w 2004 r. w ramach EFS, opierając się przy dokonywaniu tej oceny na wytycznych Komisji (C(2001) 476). Formalne decyzje o zawieszeniu płatności i/lub korekcie finansowej będą mogły zostać podjęte po zakończeniu postępowania kontradiktoryjnego z Państwami Członkowskimi. W wielu przypadkach Państwo Członkowskie poprawiło swoje systemy i/lub samo dokonało niezbędnych korekt finansowych. Słabe punkty systemu stwierdzone przez Dyirekcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans oraz stan przeprowadzenia działań korygujących skłoniły Dyrektora Generalnego do podtrzymania zastrzeżeń w swoim sprawozdaniu.

5.43. Dyirekcja Generalna ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału i uwzględni je w procesie dalszego poprawiania przyszłych rocznych sprawozdań z działalności.

5.45. Komisja uważa, że brak zastrzeżeń jest uzasadniony z uwagi na rygorystyczne procedury stosowane przez dyrekcje generalne oraz audyty zamykające, które były i są przeprowadzane w celu sprawdzenia wiarygodności deklaracji zamknięcia. W przypadku programów, w odniesieniu do których po zakończeniu działań następczych podjętych na skutek wyników audytu z Państwami Członkowskimi stwierdza się wysoki poziom błędów, przeprowadzane są korekty finansowe.

5.46. Komisja udziela szczegółowych odpowiedzi na uwagi Trybunału odnoszące się do działań następczych Komisji do poprzednich ogólnych uwag w załączniku 2.

⁽⁵⁶⁾ Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2003, pkt 5.62.

UWAGI TRYBUNAŁU

powinna podjąć Komisja w odpowiedzi na najważniejsze uwagi Trybunału. W odniesieniu do konkretnych problemów ujawnionych w trakcie kontroli projektów przez Trybunał — wprawdzie Komisja zasadniczo podjęła odpowiednie działania, jednak w niektórych przypadkach z dużym opóźnieniem przyjmowano ostateczne stanowisko lub wszczynano niezbędne procedury windykacyjne⁽⁵⁷⁾. Jeden z tych przypadków dotyczy ustaleń opisanych przez Trybunał w poświadczeniu wiarygodności za rok 1998.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

5.47. Komisja kontynuowała starania na rzecz poprawy swojego środowiska kontroli wewnętrznej. Niemniej jednak w zakresie stosowania standardów kontroli wewnętrznej wymagane jest podjęcie dalszych działań (patrz: pkt 5.14–5.18).

5.48. Trybunał ujawnił pewne niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli w przypadku wszystkich programów, które znalazły się w próbie kontrolnej zarówno dla okresu 1994–1999, jak i 2000–2006. W odniesieniu do okresu 2000–2006, podobnie jak w sprawozdaniu rocznym z ubiegłego roku, tegoroczne ustalenia Trybunału ponownie wskazują na to, że większość zbadanych systemów wymaga wprowadzenia różnicowanego zakresu udoskonaleń, by w pełni odpowiadały podstawowym wymogom przepisów w zakresie skutecznych rutynowych kontroli zarządczych i/lub niezależnych kontroli operacji przeprowadzanych na próbie kontrolnej⁽⁵⁸⁾. Trybunał ujawnił również liczne błędy w zakresie legalności i prawidłowości wydatków wykazanych w deklaracjach, na podstawie których Komisja dokonała płatności w roku 2004 (patrz: pkt 5.19–5.27 i 5.35–5.36).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Sytuacja odnośnie do działań następczych w indywidualnych przypadkach błędów stwierdzonych w audytach Trybunału dla celów DAS z lat poprzednich jest następująca. Dla przypadków z 1998 r., do których odnosiło się poświadczenie wiarygodności, Państwa Członkowskie wskazały uprzednio, że żądane działania zostały podjęte, co zostało skontrolowane przez Komisję przy okazji ostatecznego zamknięcia programu w 2004 r. w celu zamknięcia przypadku. Dla trzech innych przypadków dotyczących EFRR Komisja ogłosiła swoje stanowisko, a ich zamknięcie będzie zależało od tego, czy Państwa Członkowskie podejmą odpowiednie środki, co pozwoli określić, czy będzie konieczna decyzja o korekcie finansowej.

Dla OP 94IT16002 — Włochy (Sardynia), procedura zgodnie z art. 24 rozporządzenia (EWG) nr 4253/88 właśnie trwa.

5.47. Tam gdzie jest to niezbędne, Komisja podejmuje działania zmierzające do podniesienia skuteczności.

5.48. DG odpowiedzialne za Fundusze Strukturalne w ramach swoich strategii zamknięcia programów, a w szczególności w swoich przygotowaniach deklaracji zamknięcia wydawanych przez niezależne podmioty, zajęły się ryzykiem słabych punktów systemów w Państwach Członkowskich na okres 1994–1999. Strategia audytowa Komisji na okres 2000–2006 koncentruje się na weryfikacji skutecznego funkcjonowania kluczowych elementów systemów kontroli w Państwach Członkowskich. W przypadku niektórych programów czy regionów stwierdzono niedociągnięcia w codziennych kontrolach zarządu oraz opóźnienia w przypadku niezależnych audytów. Na przykład odnośnie do 49 ze 103 audytowanych programów EFS w UE-15 wydano zalecenia dotyczące przeprowadzania kontroli zarządu. W takich przypadkach Komisja podjęła kroki mające na celu wdrożenie planów działań przez organy krajowe w celu zaradzenia problemom, w tym — gdzie to zasadne — wykluczeniu nieprawidłowych wydatków, które zostały już zadeklarowane. Kiedy jest to niezbędne, Komisja korzysta ze swoich uprawnień do zawieszenia płatności i dokonywania korekt. W 2005 r. Komisja opublikuje informację dotyczącą dobrych praktyk w dziedzinie kontroli zarządu w oparciu o swoją pracę audytową, w celu dalszego wspierania skuteczności tej kluczowej formy kontroli.

⁽⁵⁷⁾ EFRR: Niemcy (Bawaria) Cel 5b 1994–1999 (DAS 1998), Włochy (Piemont) Jednolity Dokument Programowy 1994–1996 (DAS 2000), program operacyjny Algarve (DAS 2001); Grecja, program operacyjny „Konkurencyjność” 2000–2006 (DAS 2001); Sekcja Orientacji EFOGR: Włochy (Sardynia) 94IT16002 (DAS 2000).

⁽⁵⁸⁾ Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2003, pkt. 5.14–5.27, 5.47–5.56 i 5.67–5.69.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.49. Zamykanie programów funduszy strukturalnych i projektów Funduszu Spójności z okresu programowania 1994–1999 było procesem czaso- i pracochłonnym, który na koniec 2004 r. nadal znajdował się na etapie realizacji. Państwa Członkowskie późno reagowały na żądania udzielenia wyjaśnień kierowane przez Komisję, jednak i sama Komisja w niektórych przypadkach zwlekała z podejmowaniem działań. Trybunał stwierdził, że w niektórych przypadkach Komisja zamykała programy, chociaż oświadczenia przedłożone na zamknięcie programów przez Państwa Członkowskie nie zawierały kompletnych informacji (patrz: pkt 5.28–5.34).

5.50. Mimo pewnej poprawy w zakresie informacji przekazywanych w rocznych sprawozdaniach z działalności i oświadczeniach dyrektorów generalnych odpowiedzialnych za działania strukturalne, niezbędne są dalsze starania, zwłaszcza dotyczące zakresu i konsekwencji zastrzeżeń (patrz: pkt 5.39–5.45).

5.51. Poziom działań podjętych przez Komisję w odpowiedzi na poprzednie uwagi Trybunału był na ogół zadowolający, mimo że odnotowano pewne opóźnienia (patrz: pkt 5.46).

Zalecenia

5.52. W przypadku działań strukturalnych, jako dziedziny, w której obowiązuje wspólne zarządzanie, poprawa zarządzania i kontroli wymaga wspólnych działań ze strony Komisji i Państw Członkowskich. W szczególności Komisja powinna, współdziałając z Państwami Członkowskimi:

- zapewnić bardziej rygorystyczne podejście w zakresie kontroli legalności i prawidłowości wydatków. Szczególnie istotne jest ściśle stosowanie kontroli na „linii frontu”, tj. rutynowych kontroli zarządczych,
- zapewnić, by doświadczenia zdobyte przy zamykaniu programów z okresu 1994–1999 były wykorzystane w okresie 2000–2006 i w kolejnych okresach. Wymaga to od Państw Członkowskich zapewnienia, by odpowiednia dokumentacja związana z zamykaniem programów była przedkładana w odpowiednich terminach, a od dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za działania strukturalne – realizacji spójnego i efektywnego podejścia do kontrolowania wniosków o dokonanie płatności końcowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.49. Komisja uważa, że poza pewnymi opóźnieniami procedura zamknięcia dała na ogół dobre wyniki. Wyczerpująca kontrola dokumentów zamknięcia oraz inne elementy strategii zamknięcia spowodowały zmniejszenie się ryzyka nieprawidłowych płatności końcowych. Nauka wyniesiona z doświadczeń posłuży Komisji i Państwom Członkowskim przy zamykaniu aktualnej generacji programów. Przypadki niedociągnięć muszą być rozważane w świetle dużej liczby programów do zamknięcia oraz złożoności procesu.

5.50. Zainteresowane dyrekcje generalne współpracują nad osiągnięciem spójniejszego i lepiej udokumentowanego podejścia do zastrzeżeń.

5.52. W dniu 15 czerwca 2005 r. Komisja zatwierdziła komunikat w sprawie „harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej Wspólnoty” stworzony w celu określania rozbieżności pomiędzy bieżącymi i przyszłymi wymogami prawnymi oraz działaniami koniecznymi do uczynienia systemów zarządzania i kontroli, szczególnie w przypadku wspólnego zarządzania, bardziej skutecznymi. Harmonogram będzie dyskutowany z organem udzielającym absolutorium na jesieni 2005 r. w celu osiągnięcia „porozumienia” odnośnie do potrzebnych środków.

- Komisja koncentruje swoją pracę audytową na kluczowym elemencie w systemach krajowych. Odnosi się do proponowanej kompilacji dobrych praktyk w tej dziedzinie (patrz: punkt 5.48).
- Komisja zgadza się z twierdzeniem, że z doświadczeń należy wyciągać wnioski i stąd wydaje wytyczne dotyczące zamknięcia okresu 2000–2006. Proces zamknięcia programów na okres 1994–1999 był ściśle koordynowany przez dyrekcje generalne. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi w punkcie 5.49.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.53. Komisja powinna również podjąć dalsze działania zmierzające do zwiększenia skuteczności w realizacji jej obowiązków nadzorczych. Zwiększenie potencjału Komisji w zakresie należytego monitorowania wydatków na działania strukturalne może nastąpić dzięki lepszej koordynacji pomiędzy właściwymi dyrekcjami generalnymi w kwestiach zarządzania i kontroli.

5.54. Trybunał odnotował, że w 2004 r. Komisja przedstawiła wnioski dotyczące nowych rozporządzeń ramowych na okres programowania 2007–2013. Trybunał wydał opinię dotyczącą tych projektów ⁽⁵⁹⁾. Przyjęcie tych rozporządzeń oraz szczegółowych zasad ich wykonania w zakresie dotyczącym systemów zarządzania i kontroli przed rozpoczęciem okresu programowania (czego nie uczyniono w przypadku okresów 1994–1999 i 2000–2006) stworzyłoby okazję do zagwarantowania, że systemy zostaną wdrożone i poddane przeglądowi jeszcze przed zatwierdzeniem programów i zaciągnięciem zobowiązań finansowych.

*Wdrożenie Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej:
Komisja zidentyfikowała niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli*

5.55. Trybunał dokonał przeglądu wdrożenia instrumentu przedakcesyjnego — ISPA. Badanie zostało przeprowadzone w siedzibie Komisji. Oceny zarządzania przez Komisję płatnościami dokonano w oparciu o ocenę kontroli zrealizowanych przez Komisję oraz przegląd deklaracji wydatków, przekazanych przez kandydujące państwa w przypadku ośmiu wybranych płatności dokonanych w 2004 r. (Bułgaria — pięć płatności i Rumunia — trzy płatności). Przegląd Trybunału nie doprowadził do żadnych szczególnych wniosków.

5.56. Trybunał odnotował, że w 2004 r. Komisja wielokrotnie wstrzymywała płatności dla Rumunii oraz że dyrektor generalny podtrzymał zgłoszone w 2003 r. zastrzeżenie dotyczące tego kraju, w związku z poważnymi niedociągnięciami w ustanowieniu i funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z UWAGAMI
ZAWARTYMI W SPRAWOZDANIU SPECJALNYM NR 3/2002
DOTYCZĄCYM INICJATYWY WSPÓLNOTOWEJ
„ZATRUDNIENIE — INTEGRA”

5.57. W swoim sprawozdaniu specjalnym Trybunał poddał ocenie efektywność procesów zarządzania, tzn. ukierunkowania i wyboru projektów, jak również monitoringu, oceny i rozpowszechniania informacji w związku z inicjatywą wspólnotową „Integra”.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.53. Komisja poczyniła w ostatnich latach znaczne postępy w dziedzinie koordynacji zagadnień związanych z zarządzaniem i kontrolą tak w ramach samej Komisji, jak i w Państwach Członkowskich, i w przyszłości zamierza działać w podobny sposób. Powstała na przykład wspólna strategia audytowa na 2005 r. dla dyrekcji generalnych zajmujących się Funduszami Strukturalnymi, w nowych Państwach Członkowskich przeprowadzane są wspólne audyty oraz poprawiła się jakość i terminowość rocznych sprawozdań z kontroli. Wszystkie te środki przyczyniają się do postępu w ramach podejścia pojedynczego audytu.

5.54. Komisja przedłożyła swoje wnioski w sprawie rozporządzeń Rady w sprawie Funduszy Strukturalnych i Spójności w lipcu 2004 r. w celu zapewnienia wdrożenia nowych ram przed rozpoczęciem nowego okresu. Projekt rozporządzenia Komisji został już przedstawiony Państwu Członkowskim, nie może być jednak przyjęty przed przyjęciem ogólnego rozporządzenia Rady.

⁽⁵⁹⁾ Opinia nr 2/2005.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.58. Najważniejszy wniosek wypływający ze sprawozdania Trybunału to fakt występowania systematycznych niedociągnięć w zakresie oceny i monitoringu. W rezultacie niemożliwe okazało się ustalenie, w jakim zakresie Integra przyczyniła się do opracowania nowych metod przeciwdziałania wykluczeniu z rynku pracy, oraz czy taka wiedza została efektywnie rozpowszechniona wśród politycznych decydentów.

5.59. Sprawozdanie zawierające końcową ocenę inicjatywy Integra, które zostało opublikowane w 2003 r., potwierdziło ustalenia Trybunału odnośnie do niedociągnięć w strukturach oceny programu oraz braku odpowiedniego mechanizmu umożliwiającego przekazywanie informacji zwrotnych. Zgodnie z wynikami oceny, prawdopodobnym skutkiem tych niedociągnięć było to, że organy wdrażające zdołały sobie przekazać mniejszy zakres wiedzy, niż było to potencjalnie możliwe.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z UWAGAMI
ZAWARTYMI W SPRAWOZDANIU SPECJALNYM NR 4/2002
DOTYCZĄCYM LOKALNYCH DZIAŁAŃ NA RZECZ
ZATRUDNIENIA

5.60. W swoim sprawozdaniu specjalnym Trybunał poddał ocenie prowadzenie przez Komisję polityki UE dotyczącej lokalnych działań na rzecz tworzenia miejsc pracy oraz jej finansowego zarządzania innowacyjnymi projektami w tej dziedzinie.

5.61. Najważniejsze zalecenia Trybunału przedstawiały się następująco:

- a) na wszystkich szczeblach wdrażania polityki należy przeprowadzić kompleksową ocenę prawdopodobnej wartości dodanej związanej z polityką na rzecz lokalnego zatrudnienia;
- b) należy zrationalizować kierowane przez Komisję działania w dziedzinie innowacyjnych projektów, a także wprowadzić bardziej rygorystyczne procedury zarządzania finansami, zapewniające prawidłowość i efektywność kosztową finansowania.

5.62. Komisja przeprowadziła szereg kompleksowych ocen i analiz w związku z polityką na rzecz lokalnego zatrudnienia. W 2003 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie z przeprowadzonej analizy dostępności danych dla pomiaru skuteczności lokalnej polityki na rzecz zatrudnienia, natomiast w 2004 r. przeprowadzono horyzontalną ocenę rozwoju lokalnego zatrudnienia, służącą ocenie wartości dodanej polityki UE na rzecz rozwoju lokalnego zatrudnienia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.58. Komisja podjęła starania w celu zapewnienia poprawy monitorowania i oceny takich programów eksperymentalnych jak Integra. W ramach programu Equal, który jest kontynuacją programu Integra, wypracowano ujednolicone kryteria oceny i monitorowania obejmujące działania następcze podjęte za pośrednictwem tematycznych sieci i grup w szczególnym celu potwierdzenia wyników programu. Komisja i Państwa Członkowskie wspólnie ustaliły jasny i realistyczny harmonogram prac w dziedzinie oceny w celu zapewnienia terminowego dostarczenia wymaganych wyników oraz podania tych wyników do wiadomości kluczowych osób odpowiedzialnych za kształt polityki w danych dziedzinach.

5.59. Dzięki procedurom stałego zbierania uwag, monitorowania i oceny w zakresie wdrażania programów Funduszy Strukturalnych Komisja była świadoma słabości struktury programu Integra jeszcze przed upływem jego czasu trwania. W projekcie inicjatywy wspólnotowej Equal (2000-2006) Komisja dołożyła starań do usunięcia słabych punktów, które zostały stwierdzone w poprzednich programach. Struktura inicjatywy Equal zawiera wymóg odnoszący się do Państw Członkowskich opisywania doświadczeń wyciąganych z programu „Zatrudnienie”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.63. Podjęto również dodatkowe działania na rzecz wprowadzenia bardziej rygorystycznych procedur zarządzania finansami w zakresie działań innowacyjnych. Polegało to m.in. na intensyfikacji prowadzonych przez Komisję kontroli projektów na miejscu oraz racjonalizacji finansowania w tej dziedzinie.

5.64. Trybunał uważa, że działania te stanowią zadowalającą reakcję na jego zalecenia, oraz że przyczynią się pozytywnie do zwiększenia efektywności kosztowej finansowania wspólnotowego w dziedzinie realizacji polityki na rzecz rozwoju lokalnego zatrudnienia.

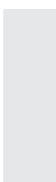
5.64. Komisja z zadowoleniem odnotowuje pozytywne komentarze Trybunału odnośnie do działań podjętych w związku ze sprawozdaniem specjalnym w sprawie działań na rzecz zatrudnienia na szczeblu lokalnym.

ZAŁĄCZNIK 1

Działania strukturalne

Systemy zarządzania i kontroli

Ocena Trybunału odnośnie do wdrożenia rozporządzenia (WE) nr 438/2001 w zakresie systemów zarządzania i kontroli w wizytowanych Państwach Członkowskich									
Podstawowe dziedziny poddane kontroli	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Jasne określenie, przydział i rozdział funkcji (art. 3)	Należyte rutynowe procedury weryfikowania legalności i prawidłowości współfinansowanych działań (art. 4)	Odpowiedni ślad rewizyjny (art. 7)	Odpowiednie procedury windykacyjne (art. 8)	Potwierdzenie rzetelności poswiadczeń wydatków (art. 9)	Postępy w zakresie osiągnięcia prognozy obciążenia kontrolami 5 % całkowitych wydatków kwalifikowalnych (art. 10)	Odpowiednia organizacja kontroli 5 % (art. 10-12)	Niezależność i standardy kontroli instytucji wydających deklaracje zamknięcia programu (art. 15)	Badanie systemów zarządzania i kontroli w ramach przygotowań do wydania deklaracji zamknięcia programu (art. 16)
Państwo Członkowskie/Region/Fundusz									
Belgia EFS									
Włochy (Sycylia) EFS									
Szwecja EFS									
Niemcy (Saksonia) EFRR									
Francja (Reunion) EFRR									
Zjednoczone Królestwo (Anglia Północno-Wschodnia) EFRR									
Portugalia (Północ) EFRR									
Grecja EFRR-Interreg				(1)					
Włochy (Apulia) EFOGR-Sekcja Orientacji									(n.b.)

a)  Funkcjonuje właściwie, wymagane nieliczne lub nieznaczne poprawki

b)  Funkcjonuje, ale niezbędne są poprawki

c)  Nie funkcjonuje

Szczegółowe informacje — patrz pkt. 5.1.9–5.2.7.

(1) Procedur nie badano, ponieważ nie były jeszcze obowiązujące.
(n.b.) Nie badano.

ZALĄCZNIK 2

Działania podjęte w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w ostatnich poświadczeniach wiarygodności

Najważniejsze uwagi Trybunału	Działania podjęte przez Komisję — podsumowanie Trybunału	Uwagi Trybunału	Odpowiedzi Komisji
<p>Niedociągnięcia w systemach nadzoru i kontroli, utrudniające się błędy w płatnościach</p> <p>Niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli w dalszym ciągu wpływają na legalność i prawidłowość wydatków. Podstawowe elementy tych systemów nie odpowiadają niezbędnym standardom (odpowiedni rozdział funkcji, prowadzenie rutynowych kontroli zarządzających oraz organizacja niezależnych kontroli na podstawie próby kontrolnej, w celu zweryfikowania efektywności systemu oraz prawidłowości deklaracji wydatków). Te systemowe niedociągnięcia znajdują potwierdzenie w błędach ujawnianych na poziomie indywidualnych projektów, zarówno w okresie programowania 1994–1999, jak i 2000–2006.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za rok 2001, pkt. 3.5.6–3.6.4; Sprawozdanie roczne za rok 2002, pkt. 5.2.2–5.3.2; Sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt. 5.1.2–5.2.7 i 5.4.1–5.5.6)</p>	<p>Komisja dokonuje przeglądu wdrażania systemów zarządzania i kontroli przez Państwa Członkowskie, co obejmuje kontrole ograniczonej liczby programów. Komisja wydała pewne wytyczne i wykorzystwała swoje uprawnienia, zawieszając płatności w tych przypadkach, w których niedociągnięcia systemowe grożą niewłaściwym wykorzystaniem funduszy wspólnotowych.</p>	<p>Komisja i Państwa Członkowskie powinny zapewnić stworzenie bardziej solidnych systemów zarządzania i kontroli. W szczególności niezbędne jest bardziej rygorystyczne podejście do kwestii kontrolowania wydatków.</p>	<p>Odnosnie do programów na lata 1994–1999 niedociągnięcia w systemie zostały rozpatrzone w strategii zamknięcia (patrz niżej). Co się tyczy obecnych okresów, Komisja nadal dokłada starań w celu wprowadzenia koniecznych poprawek w ramach przeprowadzanych audytów skoordynowanych z audytami Państw Członkowskich, plany działań poparte możliwością zawieszenia płatności oraz korekty finansowe. Szereż też dobre praktyki, na przykład w kluczowej dziedzinie kontroli administracyjnych, na które wskazywał Trybunał i w odniesieniu do których planuje się wydanie w 2005 r. przykładów dobrych praktyk.</p>
<p>Opóźnienia i problemy przy zamykaniu programów z okresu 1994–1999</p> <p>Zamykanie programów z poprzedniego okresu okazało się procesem czasochłonnym. Dokumentacja zamknięcia przekazana Komisji przez Państwa Członkowskie była zróżnicowanej jakości, co często powodowało konieczność zwracania się o udzielenie dodatkowych wyjaśnień. Komisja dokonała płatności końcowych pomimo tego, że nie wszystkie określone w rozporządzeniach wymogi zostały spełnione.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za rok 2002, pkt. 5.36–5.38); Sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt. 5.28–5.39).</p>	<p>Komisja zbadała dokumentację zamknięcia, a w niektórych przypadkach przeprowadziła kontrole, w wyniku czego zaproponowała korekty finansowe. Na koniec 2004 r. zamknięcia wymagała jeszcze znaczna liczba programów.</p>	<p>Kontrola Trybunału wykazała, że mechanizmy kontroli stosowane przez Komisję nie eliminują ryzyka finansowania przez Wspólnotę wydatków niekwalifikowalnych. Komisja powinna zapewnić by dokumentacja przekazywana przez Państwa Członkowskie była badana w odpowiednim terminie. Komisja i Państwa Członkowskie powinny wykorzystywać doświadczenia zdobyte przy realizacji procedury zamykania z okresu 1994–1999 przy zamykaniu programów z okresu 2000–2006</p>	<p>Strategia zamknięcia Komisji — obejmująca audyty przed zamknięciem dotyczące zgodności, kontrole przez niezależny podmiot deklaracji towarzyszących wnioskowi o płatność oraz audyty ex post zakończonych programów wraz korektami finansowymi — zmniejszyła znacznie ryzyko niekwalifikowalnych płatności. Proces zamknięcia został przeprowadzony na dobrym poziomie i na ogół w rozsądnym terminie, zważywszy na ilość programów i złożoność kontrolowanych zagadnień. Przy okazji następnego zamknięcia będzie jednakże można skorzystać ze zdobytych ostatnio doświadczeń. Obecnie przygotowuje się wytyczne.</p>
<p>Ograniczenia w zapewnieniach Komisji odnośnie funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli</p> <p>Dyrektorzy generalni odpowiedzialni za działania strukturalne potwierdzają, że wewnętrzne systemy kontroli stosowane w Komisji pozwalają na uzyskanie uzasadnionego zapewnienia odnośnie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, nie mają jednak pełnego zapewnienia odnośnie funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich.</p> <p>W przypadku okresu 1994–1999, Dyrektorzy Generalni nie zgłosili żadnych zastrzeżeń co do czerzeń funduszy strukturalnych. Kontrastuje to z uwagami Trybunału, potwierdzonymi przez Komisję, które wskazywały na liczne niedociągnięcia systemowe.</p> <p>Część odpowiedzi Komisji na uwagi Trybunału było stwierdzenie, że odpowiednie badania zostaną przeprowadzone przy zamknięciu programów z okresu 1994–1999. Jednak Komisja zamierza przeprowadzić badania wydatków leżących u podstaw rozliczeń dopiero po dokonaniu końcowych płatności. Tylko w przypadkach wyjątkowych Komisja przeprowadzi w Państwach Członkowskich badania przed wypłatą.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za rok 2002, pkt. 5.10–5.1.4 i 5.2.1; Sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt. 5.40 i 5.5.7–5.6.2)</p>	<p>Zapewnienie udzielane przez Komisję ma obecnie szerszy zakres, jednakże systemy zarządzania i kontroli nie pozwalają na uzyskanie uzasadnionego zapewnienia odnośnie legalności i prawidłowości wydatków.</p>	<p>Sposób działania dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za fundusze strukturalne polega na budowaniu wiarygodności za pomocą audytów przeprowadzanych zgodnie z ich strategiami audytowymi i wzmożonej współpracy z krajowymi organami audytowymi. W celu zlikwidowania niedociągnięć i korekty nieprawidłowych wydatków stosowane są procedury.</p> <p>Poświadczenie wiarygodności Komisji w odniesieniu do programów na lata 1994–1999 zostało oparte na kompleksowej strategii zamknięcia, o której mowa powyżej. Po zamknięciu Komisja przeprowadza audyty i stosuje korekty finansowe w przypadku programów, w których stwierdzono niekwalifikujące się wydatki. Systematyczne audytowanie programów przed dokonaniem płatności byłoby niezgodne z obowiązkiem Komisji dokonywania płatności. We wszystkich przypadkach przeprowadzono jednak kontrole akt dokumentów zamknięcia.</p>	<p>Sposób działania dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za fundusze strukturalne polega na budowaniu wiarygodności za pomocą audytów przeprowadzanych zgodnie z ich strategiami audytowymi i wzmożonej współpracy z krajowymi organami audytowymi. W celu zlikwidowania niedociągnięć i korekty nieprawidłowych wydatków stosowane są procedury.</p> <p>Poświadczenie wiarygodności Komisji w odniesieniu do programów na lata 1994–1999 zostało oparte na kompleksowej strategii zamknięcia, o której mowa powyżej. Po zamknięciu Komisja przeprowadza audyty i stosuje korekty finansowe w przypadku programów, w których stwierdzono niekwalifikujące się wydatki. Systematyczne audytowanie programów przed dokonaniem płatności byłoby niezgodne z obowiązkiem Komisji dokonywania płatności. We wszystkich przypadkach przeprowadzono jednak kontrole akt dokumentów zamknięcia.</p>
<p>Ograniczony zakres działań Komisji w związku z ustaleniami kontroli Trybunału</p> <p>Jakkolwiek odnotowano na tym polu postępy, działania podejmowane przez Komisję w związku z ustaleniami kontrolnymi Trybunału nie zawsze realizowane są w odpowiednim czasie, we właściwy sposób lub wyczerpująco. Komisja rzadko wykracza w swoich dochodzeniach poza zakres prób zbliżonych przez Trybunał, nawet w przypadkach, gdy istnieją dowody na to, że wpływ zidentyfikowanych błędów może mieć charakter systemowy.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za rok 2002, pkt. 5.44–5.5.2); Sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt. 5.6.3–5.6.5)</p>	<p>Działania podejmowane przez Komisję uległy poprawie, jakkolwiek nadal występują w nich opóźnienia.</p>	<p>Komisja powinna prowadzić kompleksowe działania następcze, unikając wszelkich niepotrzebnych opóźnień.</p>	<p>Komisja wprowadziła programy komputerowe w celu monitorowania działań następczych oraz zapewnienia, że są one kompleksowe i terminowe.</p>

ROZDZIAŁ 6

Polityki wewnętrzne, w tym badania naukowe

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	6.1–6.2
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	6.3–6.47
Cele i zakres kontroli	6.3
Ocena systemów nadzoru i kontroli	6.4–6.24
Analizy ryzyka	6.4–6.5
Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej Komisji	6.6–6.8
Ocena wybranych obszarów działalności	6.9–6.17
Analiza finansowych kontroli <i>ex post</i> przeprowadzonych przez Komisję w zakresie polityk wewnętrznych	6.18–6.24
Wyniki badania transakcji leżących u podstaw rozliczeń w obszarze polityk wewnętrznych	6.25–6.35
Przegląd rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych	6.36–6.39
Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami do celów poświadczenia wiarygodności	6.40–6.41
Wnioski i zalecenia	6.42–6.47
Działania podjęte w związku z uwagami zawartymi w sprawozdaniu specjalnym nr 11/2003 „LIFE”	6.48–6.50

UWAGI TRYBUNAŁU

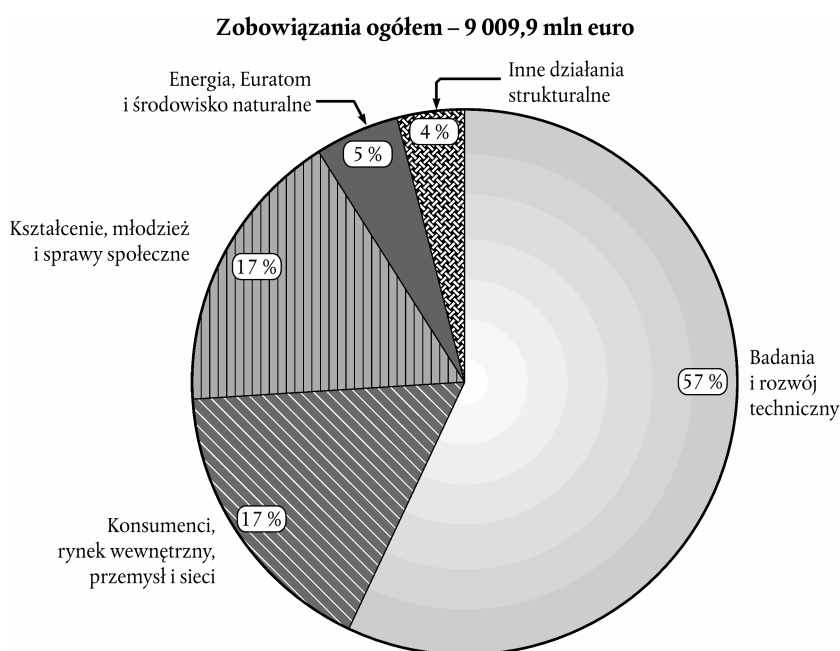
ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

6.1. Dziedzina budżetu polityki wewnętrzne, w tym badania obejmuje szeroki zakres działań mających na celu rozwój jednolitego rynku obejmujących w 2004 r. 9 010 mln euro zobowiązań (patrz: **wykres 6.1**) i 7 255 mln euro płatności (patrz: **wykres 6.2**). Ponad połowa tych środków była związana z badaniami i rozwojem technicznym (BRT).

6.2. Większością działań w ramach polityk wewnętrznych zarządza bezpośrednio Komisja ⁽¹⁾. Polityki wewnętrzne są z reguły realizowane poprzez różne programy wieloletnie, przyznające dotacje prywatnym i publicznym beneficjentom na konkretne działania. Niektóre z działań, np. badania, mają złożony charakter. Dotacje są zwykle wypłacane na zasadzie płatności zaliczkowych, po których następują płatności pośrednie i końcowe.

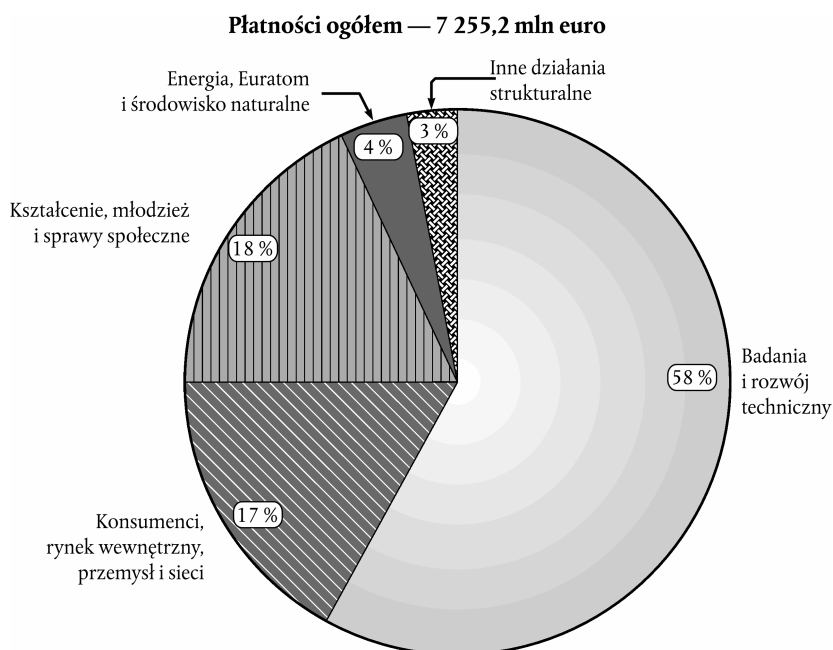
Wykres 6.1 — Podział zobowiązań wg dziedzin budżetu w 2004 r.



Źródło: Roczne sprawozdania finansowe za 2004 rok.

⁽¹⁾ Głównym wyjątkiem jest Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, który jest zarządzany wspólnie z Państwami Członkowskimi; patrz: sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 6.15.

Wykres 6.2 — Podział płatności wg dziedzin budżetu w 2004 r.



Źródło: Roczne sprawozdania finansowe za 2004 rok.

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA WIARYGODNOŚCI

Cele i zakres kontroli

6.3. W celu przyczynienia się do wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności dotyczącego budżetu ogólnego zbadano, w jakim zakresie kontrola wewnętrzna stosowana w Komisji gwarantuje legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Kontrola skoncentrowała się na ⁽²⁾:

- a) funkcjonowaniu wybranych systemów nadzoru i kontroli:
- 8 z 24 standardów kontroli wewnętrznej Komisji w trzech dyrekcjach generalnych: Dyrekcji ds. Badań Naukowych (DG RTD), Dyrekcji ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów (DG INFSO) oraz Dyrekcji ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO),

⁽²⁾ Jako że w dziedzinie polityk wewnętrznych głównymi programami finansowanymi przez UE zarządza bezpośrednio Komisja, krajowe organy kontroli zasadniczo nie zajmują się tym obszarem.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- systemach zarządzania i kontroli w Szóstym programie ramowym (6PR) badań i rozwoju technologicznego (BRT) ⁽³⁾, Europejskim Funduszu na rzecz Uchodźców w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości ⁽⁴⁾ oraz działaniach Wspólnoty w dziedzinie zdrowia publicznego i ochrony konsumentów ⁽⁵⁾,
 - analizie finansowych kontroli *ex post* przeprowadzonych przez Komisję;
- b) badaniu prób kontrolnych zobowiązań i płatności zatwierdzonych w 2004 r.;
- c) rocznych sprawozdaniach z działalności i oświadczeniach dyrektorów generalnych ⁽⁶⁾.

*Ocena systemów nadzoru i kontroli***Analizy ryzyka**

6.4. Płatności w obszarze polityk wewnętrznych polegają głównie na zwrocie kosztów zgłoszonych przez beneficjentów. Głównym ryzykiem dla legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń w ramach obecnego systemu jest zawyżanie przez beneficjentów kosztów w zestawieniach poniesionych wydatków. Jeżeli zawyżenie nie zostanie wykryte przez kontrole wewnętrzne Komisji, może prowadzić do nadpłat. Ryzyko ulega zwiększeniu z powodu wielości postanowień umownych, niewystarczająco jasnych definicji kosztów kwalifikowalnych oraz braku mechanizmów sankcji.

6.4. *Roczne sprawozdania z działalności sporządzane przez dyrektorów generalnych potwierdzają, że częstotliwość występowania błędów w zestawieniach składanych przez beneficjentów stanowi rzeczywisty problem. Błędy te polegają zarówno na zawyżaniu, jak i na zaniżaniu deklarowanych kosztów. W dalszym ciągu podejmowane są specjalne środki w tej sprawie.*

Jeżeli chodzi o 6PR, sytuację powinno poprawić również przewidziane w przyszłości uproszczenie przepisów (patrz: pkt 6.44).

⁽³⁾ 6PR wspiera pośrednie i bezpośrednie działania BRT w określonych dziedzinach naukowych, promujące rozwój i koordynację krajowych polityk w zakresie badań w Unii Europejskiej. Programem ramowym zarządza wspólnie pięć dyrekcji generalnych Komisji (DG ds. Badań Naukowych, DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów, DG ds. Energii i Transportu, DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu oraz DG ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej). W 2004 r. całkowity budżet 6PR obejmujący lata 2002–2006 został zwiększony z 17 500 do 19 235 mln euro z uwagi na rozszerzenie Unii Europejskiej do 25 państw. Najważniejsze decyzje w tym zakresie to: decyzja nr 1513/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 232 z 29.8.2002, str. 1) oraz decyzja Rady 2002/668/Euratom (Dz.U. L 232 z 29.8.2002, str. 34).

⁽⁴⁾ Programy realizowane przez Dyрекję Generalną ds. Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości są objęte tytułem 18 budżetu (Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości). Związane z nimi środki na pokrycie zobowiązań wyniosły 511 mln euro w 2004 r.

⁽⁵⁾ Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów jest odpowiedzialna za prowadzenie działań wspólnotowych w dziedzinie zdrowia publicznego i ochrony konsumentów oraz za działania w zakresie bezpieczeństwa żywności, kwestii weterynaryjnych i zdrowia roślin.

⁽⁶⁾ Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych (DG RTD), Dyrekcja Generalna ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów (DG INFOS), Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu (DG TREN), Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO), Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (DG ENTR), Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans (DG EMPL), Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury (DG EAC), Wspólne Centrum Badawcze (WCB), Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa (DG JLS), Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV), Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji (DG COMP), Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług (DG MARKT).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.5. Kontrole prowadzone przez Komisję obejmują głównie poprzedzające płatności kontrole zestawień poniesionych wydatków (kontrole *ex ante*) oraz kontrole finansowe na poziomie beneficjenta końcowego po dokonaniu płatności (kontrole finansowe *ex post*). Pogłębione kontrole *ex ante* mogłyby zmniejszyć ryzyko nadpłat. Ryzyko niewykrycia pozostaje znaczące, jako że niektóre rodzaje błędów mogą zostać wykryte jedynie w trakcie kontroli finansowych *ex post*.

6.5. Zgodnie z założeniami Działania 1, zawartego w sprawozdaniu podsumowującym Komisji za rok 2001, wzmocniono kontrole *ex ante*. Na podstawie analizy ryzyka można będzie w szczególności zobowiązać beneficjenta do przedstawienia dokumentacji potwierdzającej deklarowane wydatki. Wzmocnienie kontroli *ex post* przewidziane w tym samym planie działania pozwoli nie tylko zmniejszyć ryzyko wystąpienia błędów w składanych deklaracjach, ale będzie także działać jako środek zapobiegawczy. W tym kontekście należy również odnotować wprowadzenie poświadczeń kontroli.

Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej Komisji*Zakres kontroli*

6.6. Wdrożenie i funkcjonowanie standardów kontroli wewnętrznej ma kluczowe znaczenie dla obszaru polityk wewnętrznych, ponieważ większością środków w tym obszarze zarządza bezpośrednio sama Komisja.

6.7. Trybunał dokonał przeglądu wdrożenia 8 (?) z 24 standardów kontroli wewnętrznej w DG RTD, DG INFSO i DG SANCO. Kontrola miała na celu zbadanie, czy wdrożono minimalne wymagania w ramach standardów kontroli wewnętrznej (wymagania podstawowe).

Dalsze działania wymagane w celu poprawy wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej

6.8. Wymagania podstawowe w przypadku ośmiu wybranych standardów w DG RTD, DG INFSO i DG SANCO były na ogół przestrzegane, ale konieczna jest dalsza poprawa, w szczególności w kwestiach przedstawionych poniżej:

— Kontrola w DG RTD wykazała, że standard 11 „Zarządzanie ryzykiem” w 2004 r. nie był jeszcze całkowicie spełniony. Niemniej jednak podjęto działania w celu ułatwienia spełnienia tego standardu w 2005 r.,

6.8.

— Zgodnie ze standardem 11, DG ds. Badań Naukowych przeprowadziła w 2004 r. analizę zagrożeń związanych ze swoją działalnością, obejmującą: analizę ryzyka związanego z zarządzaniem dokonaną na zasadzie *ex post* na poziomie każdej dyrekcji oraz analizę ryzyka dokonaną przez jednostkę kontroli wewnętrznej z myślą o opracowaniu rocznego planu kontroli. W roku 2005 obie te analizy uzupełnione zostaną dodatkowo o analizę ryzyka strategicznego zapoczątkowaną w 2004 r.

(?) Standardy kontroli wewnętrznej: 11 „Analiza i zarządzanie ryzykiem”, 12 „Właściwa informacja zarządcza”, 14 „Zgłaszanie nieprawidłowości”, 17 „Nadzór”, 18 „Rejestrowanie wyjątków”, 20 „Rejestrowanie i korekta niedociągnięć kontroli wewnętrznej”, 21 „Sprawozdania z kontroli” oraz 22 „Funkcja kontroli wewnętrznej”.

UWAGI TRYBUNAŁU

- kontrola potwierdziła uwagę poczynioną w sprawozdaniu rocznym za rok 2003 ⁽⁸⁾ dotyczącą niewystarczającego spełnienia standardu 12 „Właściwa informacja zarządcza”. Informacja zarządcza dostępna w DG RTD nie zawiera niektórych danych o 6 PR, które Trybunał uważa za niezbędne dla zapewnienia właściwego monitorowania takiego programu (np. podstawowe dane dotyczące zarządzania umowami) ⁽⁹⁾,
- w DG SANCO nie był spełniony standard 22 „Funkcja kontroli wewnętrznej”. Przez część 2004 r. dwa z trzech stanowisk w jednostce kontroli wewnętrznej nie były obsadzone, co utrudniło wykonanie rocznego planu działań kontrolnych,
- DG SANCO jedynie częściowo spełniła standard 18 „Rejestracja wyjątków”, ponieważ istniejąca procedura ograniczała się do wyjątków dotyczących procedur związanych z finansami i zawieraniem umów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- DG RTD podjęła działania zmierzające do poprawy sytuacji w roku 2005 oraz utworzyła grupę roboczą, której celem jest przeanalizowanie „tablic wyników” opracowanych przez DG i poszczególne dyrekcje oraz wystosowanie zaleceń służących poprawie i ujednoczeniu istniejących narzędzi. Ponadto od marca 2005 r., w comiesięcznych sprawozdaniach z wyników (scoreboard report) zamieszcza się szczegóły umów dotyczących 6PR.
- Braki kadrowe rzeczywiście miały wpływ na planowany harmonogram kontroli. DG SANCO podjęła niezbędne kroki, by ograniczyć ten wpływ do minimum, jednak pewne korekty w programie kontroli okazały się nieuniknione.
- SANCO przedstawi dalsze wytyczne dotyczące traktowania wyjątków w procedurach niezwiązanych z finansami, zwłaszcza w odniesieniu do poziomu zatwierdzania, formalnych wymogów w sprawie rejestrowania wyjątków i działań podejmowanych w konsekwencji ich wystąpienia.

Ocena wybranych obszarów działalności

6.9. Trybunał zbadał procedury zarządzania i kontroli w Szóstym programie ramowym badań i rozwoju technologicznego (6PR), Europejskim Funduszu na rzecz Uchodźców (EFU) oraz działaniach Wspólnoty w dziedzinie zdrowia publicznego i ochrony konsumentów (patrz: **załącznik 2**). Przeprowadzenie najważniejszych kontroli zostało sprawdzone na podstawie próby transakcji ⁽¹⁰⁾ (patrz: pkt 6.25–6.35).

Szósty program ramowy badań i rozwoju technologicznego (6PR)

Wspólny system informatyczny nadal nie w pełni operacyjny

6.10. Zastosowanie wspólnego systemu informatycznego ma kluczowe znaczenie dla efektywności kontroli wewnętrznych Komisji ⁽¹¹⁾. W 2002 r. Komisja rozpoczęła opracowywanie

6.10. System informatyczny do obsługi 6PR należy opracować, mając na względzie dwoisty charakter potrzeb: z jednej strony potrzeby wewnętrznej spójności procedur regulujących działalność w obrębie każdej dyrekcji generalnej, z drugiej zaś potrzeby ich wzajemnej spójności zewnętrznej. Latem 2004 r. wszystkie dyrekcje generalne zajmujące się badaniami naukowymi uzgodniły stworzenie wspólnego organu zarządzającego do nadzorowania procesu opracowywania systemu informatycznego dla 6PR.

Zróżnicowane potrzeby i procedury działań poszczególnych dyrekcji generalnych spowodowały jednak, że system ten jest obecnie bardziej systemem zintegrowanym niż wspólnym.

Komisja uważa, że opracowanie zintegrowanego systemu informatycznego jest ważne dla zarządzania pośrednimi działaniami BRT i będzie kontynuować wysiłki w tej dziedzinie, szczególnie jeśli chodzi o procesy wpływające na relacje z wnioskodawcami i wykonawcami projektów, istotne z punktu widzenia sprawozdawczości i informacji zarządczej.

⁽⁸⁾ Patrz: sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 6.5, tiret pierwsze.

⁽⁹⁾ Patrz: zalecenia Trybunału zawarte w sprawozdaniu specjalnym nr 1/2004 dotyczącym zarządzania pośrednimi działaniami BRT podejmowanymi w ramach Piątego programu ramowego (5PR), pkt 135.

⁽¹⁰⁾ Dla 6PR: próba 14 płatności reprezentujących różne podprogramy i usługi. Dla EFU: wybrane płatności dla ośmiu Państw Członkowskich, sprawdzenie objęło też końcowych beneficjentów płatności pośrednich w trzech Państwach Członkowskich. W dziedzinie zdrowia publicznego i ochrony konsumentów: próba 20 płatności na poziomie Komisji, w pięciu przypadkach sprawdzenie objęło beneficjentów końcowych.

⁽¹¹⁾ Patrz: zalecenia Trybunału zawarte w sprawozdaniu specjalnym nr 1/2004 dotyczącym zarządzania pośrednimi działaniami BRT podejmowanymi w ramach Piątego programu ramowego (5PR), pkt 124–126.

UWAGI TRYBUNAŁU

takiego systemu dla różnych etapów zarządzania pośrednimi działaniami BRT (ocena, negocjacje i wybór wniosków, zarządzanie umowami i projektami). W 2004 r., na dwa lata przed końcem okresu programowania 6PR, pomimo zapewnień Komisji, że zamierza tego dokonać⁽¹²⁾, ani wspólny, ani zintegrowany system informatyczny nie był w pełni operacyjny. Taka sytuacja (stwierdzona już w 2003 r.⁽¹³⁾) wpływa na efektywność kontroli wewnętrznej we wszystkich obszarach zarządzania 6PR, a zwłaszcza związanych z zatwierdzaniem zobowiązań i płatności oraz opracowywaniem wskaźników zarządzania w odniesieniu do standardu kontroli wewnętrznej nr 12. Zostało to potwierdzone propozycją zastrzeżenia ujętą w jednym z oświadczeń urzędników zatwierdzających, a dotyczącą systemu informatycznego oraz trudnościami napotkanymi przez Komisję w dostarczeniu szczegółowych danych dotyczących działań w ramach 6PR.

Obowiązek przedstawienia poświadczeń z kontroli

6.11. Jedną z głównych zmian wprowadzonych w 6PR w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia błędów na poziomie beneficjentów końcowych jest wymóg przekazania Komisji zestawienia poniesionych wydatków, poświadczonego przez kontrolera zewnętrznego⁽¹⁴⁾. Poświadczenia te stanowią część systemów kontroli prowadzonych przez Komisję. Kontrole przeprowadzone przez Trybunał wykryły koszty niekwalifikowalne⁽¹⁵⁾, które nie zostały odnotowane w odpowiednich poświadczeniach z kontroli przekazanych Komisji na poparcie wniosków o płatność.

Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU)

Państwa Członkowskie nie prowadzą obowiązkowych kontroli działań

6.12. Państwa Członkowskie powinny zapewnić, za pomocą kontroli obejmujących przynajmniej 20 % całości kwalifikowalnych wydatków, aby tymi działaniami zarządzano zgodnie z odpowiednimi zasadami wspólnotowymi, oraz aby środki na

⁽¹²⁾ Patrz: sprawozdanie roczne za 2003 r., pkt 6.9 oraz sprawozdanie specjalne nr 1/2004, pkt 82–85.

⁽¹³⁾ Patrz: sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 6.9.

⁽¹⁴⁾ Artykuł 14 rozporządzenia (WE) nr 2321/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. dotyczącego zasad udziału przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uniwersytetów oraz zasad upowszechniania wyników badań celem realizacji szóstego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej (2002–2006). Koszty uzyskania poświadczenia są w pełni refundowane przez właściwy fundusz wspólnotowy.

⁽¹⁵⁾ Liczba skontrolowanych poświadczeń z kontroli wystawionych w odniesieniu do 6PR wynosiła w przybliżeniu 10. Niekwalifikowalność kosztów dotyczy dwóch przypadków skontrolowanych przez Trybunał. Ponadto w jednym z tych dwóch przypadków kontrolerzy nie wykryli faktu, że płatność zaliczkowa została zainwestowana w fundusze powiernicze i że otrzymane odsetki nie zostały zgłoszone. Kwoty nie były znacznej wysokości, ale fakt ten wskazuje na ograniczenia procesu poświadczania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

W sprawie zatwierdzania zobowiązań i płatności w ramach 6PR wprowadzono odpowiednie usprawnienia w systemie organizacji pracy na poziomie centralnym lub lokalnym, tak by proces zatwierdzania przebiegał prawidłowo.

Kwestia spełnienia standardu 12 dotyczy DG RTD i jest omówiona w pkt 6.8.

6.11. Podstawową funkcją poświadczeń kontroli jest dostarczenie Komisji dodatkowego potwierdzenia prawdziwości i dokładności deklarowanych kosztów. W rzeczywistości nie mogą one jednak gwarantować wyeliminowania wszystkich potencjalnych błędów. Skuteczność poświadczeń kontroli w wykrywaniu błędów będzie prawdopodobnie rosła wraz z gromadzonym doświadczeniem. Komisja zamierza przyspieszyć ten proces poprzez przekazywanie beneficjentom i kontrolerom ukierunkowanych informacji oraz ciągłą ocenę roli, jaką spełniają takie poświadczenia w ogólnym systemie kontroli.

6.12. Komisja pomaga Państwom Członkowskim w usprawnianiu systemów kontroli Europejskiego Funduszu na Rzecz Uchodźców, szczególnie w trakcie wizyt monitorujących i kontroli na miejscu. W uzupełnieniu tych działań Komisja zorganizuje spotkania robocze poświęcone tematyce systemów kontroli i dobrym praktykom w zakresie zarządzania: programowaniu działań, kontynuacji projektów, kontroli wydatków itp.

Komisja jest zdania, że organizacja wizyt na miejscu jest dobrą praktyką, mimo że nie przewidują jej bezpośrednio przepisy regulujące funkcjonowanie Funduszu. Począwszy od programu na rok 2004, zainteresowane Państwa Członkowskie sprawdzają wszystkie projekty, organizując wizyty na miejscu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

działania były udostępniane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami⁽¹⁶⁾. Wbrew ustalonym zasadom, jedno ze skontrolowanych Państw Członkowskich nie prowadziło kontroli działań na miejscu po kontrolach dokumentacji poświadczającej. Potwierdza to uwagi zawarte w sprawozdaniu rocznym za rok 2003⁽¹⁷⁾ odnoszące się do niedociągnięć systemów kontroli wykrytych w Państwach Członkowskich.

Delegacja zadań niezgodna z rozporządzeniem finansowym w jednym z Państw Członkowskich

6.13. Jak to zostało już wcześniej odkryte przez Komisję podczas wizyty kontrolnej w jednym z Państw Członkowskich, niektóre podstawowe zadania związane z zarządzaniem działaniami EFU zostały przez organ krajowy przekazane prywatnemu przedsiębiorstwu⁽¹⁸⁾. Jest to sprzeczne z przepisami rozporządzenia finansowego dotyczącymi przekazywania zadań stronom trzecim. Działania naprawcze w tym zakresie zalecane przez Komisję były realizowane z opóźnieniem.

Brak kwalifikowalności wydatków

6.14. W ubiegłym roku⁽¹⁹⁾ Trybunał wskazał niedociągnięcia w zarządzaniu działaniami związanymi z repatriacją, w odniesieniu do których nie były spełnione kryteria kwalifikowalności. W roku bieżącym wątpliwości budzi dodatkowo brak kwalifikowalności grup docelowych, któremu można zaradzić jedynie poprzez zmiany uregulowań prawnych (patrz: pkt 6.34).

6.13. Podczas jednej z wizyt monitorujących Komisja stwierdziła nadmierny zakres zadań delegowanych, o czym niezwłocznie zawiadomiła władze krajowe. Charakter zadań delegowanych zmieniono podczas ustalania nowych warunków przy okazji przedłużania umowy na świadczenie usług.

6.14. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja starała się pomóc Państwom Członkowskim w dokładnym stosowaniu przepisów w dziedzinie kwalifikowalności grup docelowych, czuwa też nad prawidłowością deklarowanych kosztów. Ponadto w następstwie kontroli ex-post w jednym z Państw Członkowskich dokonano korekty finansowej w związku z stwierdzeniem tego rodzaju kosztów niekwalifikowanych.

Komisja uważa, że spełnione zostały kryteria kwalifikowalności w stosunku do osób ubiegających się o azyl, których wnioski odrzucono (patrz: odpowiedź na pkt 6.34).

Ponadto w dyrektywie Rady 2004/83/WE i nowej podstawie prawnej drugiego Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, przyjętej w grudniu 2004 r., wyjaśniono znaczenie prawne pojęcia „kraj pochodzenia”.

⁽¹⁶⁾ Artykuł 18 decyzji Rady 2000/596/WE z dnia 28 września 2000 r. ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców oraz art. 5 decyzji Komisji 2002/307/WE ustanawiającej szczegółowe zasady wykonania decyzji rady 2000/596/WE w odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli oraz procedur dokonywania korekt finansowych w kontekście działań współfinansowanych przez Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców.

⁽¹⁷⁾ Patrz: sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 6.16.

⁽¹⁸⁾ Oddelegowane zadania objęły: podpisywanie umów, odzyskiwanie środków, płatności bez uprzedniego zatwierdzenia przez organ krajowy, co stoi w sprzeczności z art. 57 rozporządzenia finansowego: „Zadania, które mogą zostać powierzone, na zasadzie umowy zewnętrznym jednostkom lub organom sektora prywatnego, niewykonującym zadań służby publicznej, są następujące: zadania związane ze specjalistyczną wiedzą techniczną oraz zadania administracyjne, przygotowawcze i pomocnicze niepociągające za sobą ani sprawowania władzy publicznej, ani też wykonywania uprawnień uznaniowych ocennych.”

⁽¹⁹⁾ Patrz: sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 6.12–6.26.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Działania Wspólnoty w dziedzinie zdrowia publicznego i ochrony konsumentów

6.15. Duża część budżetu programu zdrowia publicznego ⁽²⁰⁾ jest przeznaczona na współfinansowanie projektów wybranych w drodze rocznych zaproszeń do składania wniosków. W dziedzinie ochrony konsumentów ⁽²¹⁾ co roku ogłaszane jest zaproszenie do składania wniosków na poszczególne projekty. Budżet roczny jest jednak w większej części realizowany w drodze bezpośredniego kontraktowania badań i usług, a także przez działania prowadzone wspólnie z Państwami Członkowskimi. Za oba te obszary odpowiada DG SANCO.

Analizy procedur

6.16. Zarządzanie i kontrolę realizacji tych działań prowadzą głównie poszczególne dyrekcje. Jednakże na centralnym poziomie dyrekcji generalnej dokonuje się dodatkowej kontroli *ex ante* wybranych transakcji finansowych, Komitet ds. Zamówień Publicznych wydaje opinie na temat zgodności procedur przetargowych, a jednostka finansowej kontroli *ex post* przeprowadza kontrole na poziomie beneficjentów końcowych. Od jednostki kontroli wewnętrznej Dyrektor Generalny uzyskuje opinie na temat jakości systemów zarządzania i kontroli wewnętrznej.

6.17. Trybunał dokonał analizy procedur wprowadzonych w 2004 r. i uznał, że są one właściwe. Jednakże błędy wykryte podczas badania transakcji leżących u podstaw rozliczeń (patrz: pkt 6.29) wskazują na fakt, że procedury te nie były w przeszłości stosowane w sposób ciągły i konsekwentny. Nie przestrzegano w pełni przepisów rozporządzenia finansowego, w szczególności:

- zgodnie z rozporządzeniem finansowym, wszystkie płatności powinny podlegać sprawdzeniu. W zakresie płatności zaliczkowych nie było dowodów na to, że urzędnik zatwierdzający dokonywał systematycznie sprawdzenia *a priori*,
- procedury nie obejmują wymaganego na podstawie rozporządzenia finansowego sporządzania szacunków kwot należnych jako odsetki od płatności w ramach prefinansowania (patrz: pkt 6.28).

6.17. Patrz: 6.29.

- *Obieg środków finansowych w SANCO odbywa się zgodnie z rozporządzeniem finansowym i uwzględnia ryzyko związane z różnymi typami transakcji finansowych. W przypadku płatności zaliczkowych niezbędnego sprawdzenia wydatków, poprzedzającego ich zatwierdzenie dokonuje osobiście odpowiedzialny urzędnik zatwierdzający. Poprawiona zostanie dokumentacja takich kontroli.*
- *Komisja dostrzeża problem proporcjonalności i proponuje wprowadzić zmiany w obowiązującym rozporządzeniu finansowym i przepisach wykonawczych, tak aby ustanowić progi w płatnościach kwot refinansowania, poniżej których nie wymaga się szacowania kwot należnych ani zwrotu faktycznie powstałych odsetek. Jednocześnie SANCO dostosuje procedury dotyczące szacunkowych dochodów z tytułu odsetek do przepisów rozporządzenia finansowego.*

⁽²⁰⁾ Obecny program zdrowia publicznego, z całkowitym budżetem w wysokości 312 mln euro na lata 2003–2008, zastąpił osiem różnych programów działań prowadzonych przed 2003 r. Projekty mają na celu poprawę informowania o kwestiach zdrowia publicznego, bardziej efektywne reagowanie na sytuacje zagrożenia dla zdrowia czy wzięcie pod uwagę czynników wpływających na stan zdrowia.

⁽²¹⁾ Decyzja ramowa w sprawie finansowania działań Wspólnoty w zakresie polityki ochrony konsumentów określa budżet w wysokości 72 mln euro na lata 2004–2007.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Analiza finansowych kontroli *ex post* przeprowadzonych przez Komisję w zakresie polityk wewnętrznych

6.18. Większość dotacji w ramach programów w obszarze polityk wewnętrznych jest wypłacana bezpośrednio beneficjentom końcowym nieotrzymującym innego finansowania publicznego. Dlatego też zapewnienie należy uzyskać dzięki przeprowadzeniu kontroli finansowych *ex post* na poziomie beneficjentów końcowych. Kontrole te, prowadzone przez jednostki kontrolne różnych dyrekcji generalnych lub przez zewnętrzne firmy audytorskie w imieniu Komisji, koncentrują się na zestawieniach poniesionych wydatków, które beneficjenci przedstawiają do refundacji. Ponadto, w niektórych dziedzinach budżetu, Komisja zobowiązała beneficjentów do przedstawiania poświadczenia (patrz: pkt 6.11) wydanego przez niezależnego kontrolera, na potwierdzenie prawidłowości zestawienia poniesionych wydatków⁽²²⁾.

6.19. Kontrola Trybunału objęła:

- analizę zmian liczby, wyników i zakresu kontroli w porównaniu z ubiegłymi latami,
- analizę wyników kontroli dokonaną na podstawie próby sprawozdań z kontroli otrzymanych od EFU,
- przegląd wybranych sprawozdań z kontroli Komisji dotyczących pośrednich umów na badania i działań finansowanych przez DG ds. Środowiska (DG ENV).

Ewolucja prowadzonych kontroli

6.20. Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że:

- pomimo że niektóre dyrekcje generalne zwiększyły intensywność działań kontrolnych, ogólna intensywność kontroli uległa w 2004 r. zmniejszeniu (**tabela 6.1**), w porównaniu z poprzednim rokiem, liczba zakończonych kontroli spadła z 552 do 496 (co odpowiada 2 % otwartych umów), podczas gdy kwoty podlegające zwrotowi w rzeczywistości wzrosły⁽²³⁾,
- kontrole przeprowadzone przez pięć dyrekcji generalnych w ciągu ostatnich sześciu lat wskazują, że kwota podlegająca zwrotowi po kontroli finansowej wydaje się być dodatnio skorelowana z liczbą skontrolowanych umów (patrz: **wykres 6.3**); dlatego też warto zauważyć, że wyznaczony sobie przez Komisję cel skontrolowania 10 % wszystkich wykonawców w ramach 5PR nie został osiągnięty (patrz: **tabela 6.2**)⁽²⁴⁾.

6.20.

- Sytuacja w poszczególnych dyrekcjach generalnych znacznie się różni, tak jak różne są dziedziny polityki objęte rozdziałem 6. Stwierdza się, że przez większą część roku 2004 program ramowy BRT nie podlegał kontroli żadnego organu zewnętrznego. Obecnie obowiązuje już umowa w tej sprawie.
- Realizowany jest obecnie program kontroli dla 5PR, datę ukończenia docelowej liczby kontroli ustalono na koniec 2007 r. Komisja prowadzi nadal intensywne kontrole *ex-post*. Potwierdza jednak, że — niezależnie od faktu przekroczenia docelowej liczby kontroli przez niektóre dyrekcje generalne — będzie musiała zrewidować swój pierwotny cel skontrolowania 10 % wszystkich umów w ramach 5PR w obliczu znacznie wyższej niż oczekiwano liczby takich umów.

⁽²²⁾ Ten wymóg obowiązuje w Szóstym programie ramowym badań oraz w programie LIFE. W obszarze BRT poświadczenie jest zwykle wymagane tylko w przypadku wniosków w 6PR o płatności końcowe każdej transzy kontraktów. W 2004 r. zrealizowano bardzo niewiele płatności końcowych w ramach Szóstego programu ramowego.

⁽²³⁾ Bez 95,5 mln euro środków podlegających zwrotowi z tytułu działań weterynaryjnych w 2003 r.

⁽²⁴⁾ Patrz: sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 6.43.

Tabela 6.1 — Obszar polityk wewnętrznych — Kontrole przeprowadzone przez Komisję (lub w jej imieniu) i zakończone w 2004 r. (1)

Dyrekcja generalna	Liczba zakończonych kontroli		Liczba skontrolowanych umów		Liczba otwartych umów		Wartość skontrolowanych umów (w mln euro)		Wartość otwartych umów (w mln euro)		Korekty kosztów kwalifikowalnych na rzecz Komisji w wyniku kontroli (nie uwzględniono korekt na rzecz wykonawców)			
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004		
											Kwoty (w mln euro)	% wartość skontrolowanych umów	Kwoty (w mln euro)	% wartość skontrolowanych umów
AGRI — Rolnictwo	12 (2)	5	19	6	268	245	29,78	16,18	52,87	42,54	0,75	2,5	0,00 (6)	0,0
EAC — Edukacja i kultura	126	75	173	80	19 424	15 884	95,46	31,20	743,88	740,30	2,43	2,5	1,40	4,5
EMPL — Zatrudnienie i sprawy społeczne	17	25	19	27	1 559	1 639	7,11	11,53	125,90	139,56	0,18	2,6	0,14	1,2
TREN — Energia i transport	25	59	37	89	1 630	1 508	52,92	504,00	2 061,65	1 860,00	2,53 (8)	4,8	14,91 (9)	3,0
ENTR — Przedsiębiorstwa i przemysł	28	43	41	64	1 463	1 684	39,66	38,12	162,46	221,96	0,02	0,0	1,00	2,6
ENV — Środowisko	23	42	52	73	1 711	1 748	35,68	20,25	352,65	385,87	0,21	0,6	0,57	2,8
FISH — Rybołówstwo i gospodarka morską (2)	31	18	64	41	216	238	74,20	12,23	233,43	270,01	3,90	5,3	1,16 (4)	9,5
JLS — Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo	8	8	30	47	923	901	3,62	19,93	95,88	117,00	0,80	22,1	1,62	8,1
SANCO — Zdrowie i ochrona konsumentów (7)	0	8	0	12	bd	522	0,00	4,60	123,60	153,90	0,00	0,0	0,20	4,3
INFOS — Społeczeństwo informacyjne i media	74	95	197	230	2 859	2 320	64,69	115,37	3 040,00	1 745,00 (5)	4,49	6,9	8,20	7,1
RTD — Badania naukowe	208	118	258	167	8 229	7 696	181,35	263,40	3 045,00	3 451,39	3,05	1,7	2,79	1,1
Ogółem	552	496	890	836	38 282	34 385	584,47	1 036,81	10 037,31	9 127,53	18,36	3,1	31,99	3,1

(1) Pojęcia wykorzystane w tabeli:

— Liczba zakończonych kontroli: liczba kontroli finansowych dotyczących danego beneficjenta, dla których w 2004 r. zostało sporządzone ostateczne sprawozdanie z kontroli.
 — Liczba otwartych umów: liczba umów podpisanych w danym roku, które nie zostały jeszcze zakończone plus liczba umów, które były otwarte na początku roku, a które nie zostały zakończone w trakcie roku. Umowa zakończona = umowa, której warunki zostały spełnione, wszystkie kontrole finansowe i techniczne zostały przeprowadzone, a płatność końcowa została dokonana.

— Słowo „umowa” oznacza tu zarówno zamówienie (na zasadach współfinansowania lub udzielone w ramach procedur udzielania zamówień publicznych) jak i dotację (jeśli podpisano umowę finansowania).
 — Wartość skontrolowanych umów: rzeczywista wartość jedynie w odniesieniu do umów skontrolowanych na miejscu dla danego wykonawcy (nie jest to całkowita wartość umowy, ale wartość udziału skontrolowanego wykonawcy i to jedynie w tych umowach, które zostały objęte kontrolami na miejscu u wykonawcy, a nie całkowita wartość umów zawartych przez niego z Komisją).

(2) Obejmuje działania badawcze, działania związane z gromadzeniem danych (DG FISH rozpoczęła kontrole tych działań w 2004 r.) oraz działania związane z kontrolą w zakresie rybołówstwa.

(3) Liczba kontroli obejmuje 2 kontrole projektu „Idea” (identyfikacja zwierząt) w Holandii i Hiszpanii finansowanego z linii budżetowej B1-3 6 0.

(4) Kwoty te mają charakter szacunkowy w czasie przedstawiania sprawozdań.

(5) Kwota ta odpowiada saldu otwartych umów.

(6) Kwoty odzyskane w 2004 r. w wyniku kontroli przeprowadzonych w 2003 r. zostaną uwzględnione w 2005 r. przy publikacji ostatecznych sprawozdań z kontroli.

(7) Obejmuje jedynie obszary zdrowia publicznego i ochrony konsumentów. Wartość skontrolowanych umów jest równa wartości finansowania UE. Kwoty podlegające zwrotowi stanowią część UE kosztów niekwalifikowalnych.

(8) DG ds. Energii i Transportu: podana kwota nie uwzględnia współczynnika współfinansowania. Kwota do odzyskania po zastosowaniu współczynnika wynosi 0,82 mln euro.

(9) DG ds. Energii i Transportu: podana kwota nie uwzględnia współczynnika współfinansowania. Kwota do odzyskania po zastosowaniu współczynnika wynosi 7,1 mln euro.

Źródło: Komisja Europejska.

Tabela 6.2 — Dyrekcje generalne prowadzące programy ramowe BRT
Tabela podsumowująca zamknięte kontrole w 5PR (2001–2004)

Właściwa dyrekcja generalna		Całkowita liczba zamkniętych kontroli w 5PR					Całkowita liczba umów skontrolowanych w 5PR				
		2001	2002	2003	2004	Ogółem	2001	2002	2003	2004	Ogółem
DG RTD	Wewnętrzne	1	25	19	12	57	1	28	23	18	70
	Zewnętrzne	1	88	177	100	366	1	105	218	142	466
	Razem DG	2	113	196	112	423	2	133	241	160	536
DG INFOS	Wewnętrzne	0	4	2	2	8	0	4	2	2	8
	Zewnętrzne	0	8	58	91	157	0	10	159	225	394
	Razem DG	0	12	60	93	165	0	14	161	227	402
DG TREN	Wewnętrzne	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1
	Zewnętrzne	0	7	7	41	55	0	17	13	58	88
	Razem DG	0	7	8	41	56	0	17	14	58	89
DG ENTR ⁽¹⁾	Wewnętrzne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Zewnętrzne	0	5	21	34	60	0	5	25	51	81
	Razem DG	0	5	21	34	60	0	5	25	51	81
DG FISH	Wewnętrzne	1	15	20	16	52	1	17	24	30	72
	Zewnętrzne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Razem DG	1	15	20	16	52	1	17	24	30	72
Razem wewnętrzne		2	44	42	30	118	2	49	50	50	151
Razem zewnętrzne		1	108	263	266	638	1	137	415	476	1 029
Ogółem		3	152	305	296	756	3	186	465	526	1 180

(¹) 17 kontroli zamkniętych przez DG ENTR w 2003 r. (odnoszących się do 20 umów 5PR) zostało przeniesionych do, i zamkniętych przez DG INFOS w 2004 r. Liczba kontroli zamkniętych przez DG ENTR w 2003 r. (wraz z liczbą skontrolowanych umów) została odpowiednio zmieniona.

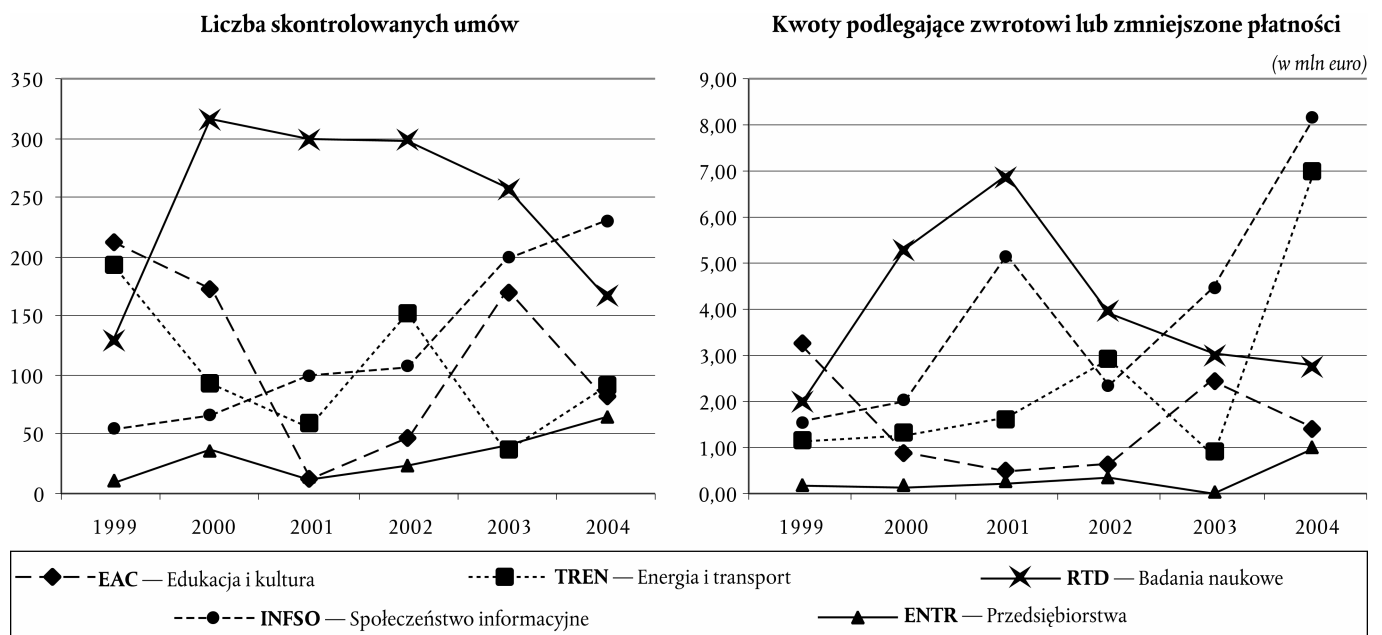
Uwaga: Całkowita liczba wykonawców 5PR (WE i Euratom) wynosi 23 375. Dlatego też zakładany poziom kontroli Komisji w odniesieniu do 5PR wynosi 2 337 zamkniętych kontroli.

Liczba 23 375 musi jednak zostać skorygowana, gdyż niektórzy wykonawcy są w jej ramach ujęci więcej niż raz.

Obejmuje ona znaczną liczbę mniej istotnych wykonawców, tj. wykonawców z dotacjami niższymi niż 20 000 euro.

Źródło: Komisja.

Wykres 6.3 — Kontrole przeprowadzone przez Komisję



Źródło: Roczne sprawozdania finansowe za lata 1999–2003; liczby odnoszące się do 2004 r. pochodzą z dyrekcji generalnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kontrole prowadzone przez zewnętrzne firmy audytorskie: zakres i terminy

6.21. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez zewnętrzne firmy audytorskie w imieniu Komisji zostały zbadane w celu ustalenia, czy stanowią one wiarygodne źródło informacji do celów oceny legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Zbadano 31 wybranych akt kontroli w danych dyrekcjach generalnych (DG ds. Badań Naukowych, DG ds. Transportu i Energii, DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów oraz DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu).

6.22. Uprawnienia zewnętrznych firm audytorskich wynikające z umów ograniczają się do sprawdzenia zestawień poniesionych wydatków na poziomie beneficjentów. Inne kwestie wpływające na legalność i prawidłowość transakcji, które mogłyby zostać sprawdzone w niektórych przypadkach przez kontrolera zewnętrznego, np. osiągnięcie wyznaczonych w umowie celów czy terminowa realizacja zobowiązań umownych przez beneficjenta, nie są w tych kontrolach uwzględniane.

6.23. Analiza wybranych sprawozdań z kontroli wykazała, że od rozpoczęcia do zakończenia kontroli upływało średnio 416 dni. Pewne opóźnienia są nieuniknione, aby ukończyć proces kontroli, jednak niektóre odnotowane opóźnienia są zbyt znaczne (od 94 do 770 dni) ⁽²⁵⁾ (patrz: **tabela 6.3**). Jako że niemal wszystkie kontrole wykazały błędy w zestawieniach poniesionych wydatków, tak znaczne opóźnienia nie pozwalają na terminowe odzyskiwanie nienależnie otrzymanych dotacji lub, odwrotnie, stanowią przeszkodę w terminowym realizowaniu przez Komisję płatności na rzecz beneficjentów.

6.22. *Stopień osiągnięcia celów (naukowych/technicznych) jest monitorowany przez komisyjnych urzędników ds. naukowych, którzy oceniają sprawozdania okresowe pochodzące od beneficjentów. Opinie naukowe formułowane są także przez panel niezależnych ekspertów, który sprawdza, czy korzyści naukowe płynące z danego projektu odpowiadają postanowieniom umowy. Kontrolerzy finansowi nie posiadają wiedzy specjalistycznej wymaganej do oceny korzyści naukowych, dlatego ich praca ogranicza się do sprawdzenia, czy zadeklarowane kwoty są zgodne z ustaleniami finansowymi zawartymi w umowie.*

6.23. *Procedura stanowi, że z chwilą rozpoczęcia kontroli określonej partii umów Komisja informuje wszystkich wybranych wykonawców o fakcie przeprowadzenia kontroli przez zewnętrzną firmę audytorską (EAF) działającą w imieniu Komisji. Faktyczna kontrola w terenie rozpoczyna się ponad 3 miesiące (średnio 100 dni) później w zależności od systemu planowania EAF. Czas ten należy odjąć od efektywnego czasu kontroli. Po opracowaniu sprawozdania następuje okres konsultacji z wykonawcą umowy trwający 30 dni (art. 26.3 załącznika II do wzoru umowy 5PR). Czas między rozpoczęciem a zakończeniem kontroli wynosi zatem od 12 do 15 miesięcy (365 do 450 dni). W rzadkich przypadkach, gdy wymagane jest rozstrzygnięcie skomplikowanych kwestii związanych z kontrolą i warunkami umowy lub kiedy składane są nowe zestawienia kosztów, okres ten może ulec wydłużeniu.*

Czas potrzebny do ukończenia kontroli wybranej partii umów przez audytorów zewnętrznych zazwyczaj wynosi od 9 do 12 miesięcy (270 do 365 dni) w zależności od warunków umowy z EAF. Ustalenia umowne z audytorami pozwalają na zastosowanie kar finansowych w razie niewykonania uzgodnionych zadań w uzgodnionym czasie (1,5 % wartości kontraktu za każdy miesiąc opóźnienia). Komisja systematycznie stosowała takie kary.

⁽²⁵⁾ Podobne uwagi zostały już poczynione w pkt 6.52 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok 2002, dotyczącego DG RTD, oraz w części sprawozdania za rok 2003 dotyczącej kontroli DG EAC (patrz: pkt 6.33).

Tabela 6.3 — Ramy czasowe kontroli finansowych przeprowadzanych przez Komisję

DG	Liczba zbadanych kontroli	Średnia liczba dni			Łączny upływ czasu	
		Od poinformowania wykonawcy do sporządzenia sprawozdania przez kontrolera	Od sporządzenia sprawozdania przez kontrolera do decyzji wykonawczej ⁽¹⁾	Łącznie	Min	Max
INFSO	10	357	149	506	355	770
RTD	12	334	47	381	247	605
TREN	7	244	148	392	301	475
ENTR	2	168	101	269	94	443
4 DG	31	310	106	416	94	770

(1) Termin ten obejmuje okres postępowania kontradyktoryjnego z wykonawcą. Decyzja wykonawcza jest podstawą rozpoczęcia działań naprawczych; wyniki kontroli są przekazywane jednostkom operacyjnym do wdrożenia.

Źródło: Analizy przeprowadzone przez Trybunał Obrachunkowy.

Niewłaściwe procedury podejmowania działań na podstawie kontroli finansowych ex post w Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska

6.24. Przeprowadzone przez Trybunał w DG ENV analizy sprawozdań i akt dotyczących kontroli, sporządzonych przez jednostkę kontroli tej dyrekcji generalnej stanowią podstawę następujących uwag ⁽²⁶⁾:

- Polecenia windykacji są wystawiane zbyt późno: W 2003 r. kontrolerzy Komisji zalecili windykację 391 000 euro. Do listopada 2004 r. od beneficjentów odzyskano jedynie 54 % tej sumy, częściowo z powodu trwającego dochodzenia OLAF. Chociaż średni upływ czasu od otrzymania końcowego sprawozdania z kontroli do wystawienia polecenia windykacji zmniejszył się ze 152 dni w 2003 r. do 138 dni w 2004 r., jest to wciąż zbyt długotrwałe. Dla porównania, beneficjenci dokonywali płatności średnio w ciągu 50 dni od dnia wystawienia polecenia windykacji.
- Niewłaściwy monitoring umów: W większości zbadanych akt Komisji nie znaleziono żadnych dowodów na potwierdzenie przekazywania jednostkom kontroli przez jednostki techniczne informacji zwrotnych dotyczących działań następczych. W przypadkach gdy jednostki techniczne zauważały problemy czy odnotowywały je w sprawozdaniach z kontroli, upływał długi okres czasu, zanim właściwe jednostki postanowiły o podjęciu odpowiednich działań tj. przeprowadzeniu kontroli u beneficjenta, zmniejszeniu płatności końcowej czy wystawieniu polecenia windykacji. W jednym przypadku decyzja o przeprowadzeniu kontroli na miejscu została podjęta dopiero 16 miesięcy do dokonaniu płatności końcowej.

6.24.

- *Ukończone sprawozdania z kontroli ex post wysyła się do jednostki operacyjnej (jednostek operacyjnych), która informuje beneficjenta o wynikach kontroli i zwraca się do niego o dostarczenie dalszych uwag lub dodatkowej dokumentacji. Dopiero po uzyskaniu odpowiedzi beneficjenta, urzędnik zatwierdzający podejmuje w drodze subdelegacji decyzję o wydaniu polecenia windykacji środków. Jak określono w rozporządzeniu finansowym, wydanie polecenia windykacji i noty debetowej musi być poprzedzone również wysłaniem pisma informacyjnego do beneficjenta. Biorąc pod uwagę opisany proces konsultacji, nieunikniony jest kilkutygodniowy poślizg między datą otrzymania sprawozdania z kontroli a terminem rozpoczęcia działań naprawczych.*
- *Uzgodniono, że działania podejmowane w DG ENV w wyniku ustaleń kontrolnych muszą podlegać bardziej formalnej i miarodajnej procedurze.*

Od końca 2004 r. jednostka kontroli ex post stosuje format i metodę umożliwiającą regularne monitorowanie jednostek technicznych o przesyłanie informacji w sprawie działań podjętych na podstawie sprawozdań z kontroli.

⁽²⁶⁾ Analiza objęła próbę 58 sprawozdań sporządzonych w 2003 i 2004 r., dotyczących 90 projektów. Umowy na te projekty były podpisywane między 1994 a 2003 r. (większość od 1998 do 2001 r.).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

— W przypadku wykonawców otrzymujących środki UE w ramach więcej niż jednej umowy, jeżeli kontrola wykazuje błędy, które można uznać za systematyczne, nie istnieją procedury informowania właściwych jednostek Komisji lub podejmowania kontroli w odniesieniu do pozostałych umów ⁽²⁷⁾.

— Wraz z wdrożeniem reformy systemu rachunkowości (w szczególności stworzeniem rejestru umów i podmiotów prawnych) możliwe stało się zaplanowanie na szczeblu Komisji opracowania bardziej ogólnej sieci wymiany informacji.

Wyniki badania transakcji leżących u podstaw rozliczeń w obszarze polityk wewnętrznych

6.25. Dokonano przeglądu akt Komisji na podstawie ogólnej próby 107 płatności ⁽²⁸⁾ i 8 zobowiązań z obszaru polityk wewnętrznych; w przypadku 25 płatności pośrednich i końcowych z tej próby kontrola objęła także beneficjentów końcowych. Poczynione ustalenia potwierdzają istnienie opisanych niedociągnięć systemowych (patrz: pkt 6.9–6.17).

Błędy występujące na poziomie Komisji były częste, ale o niewielkiej istotności

6.26. Przegląd akt Komisji ujawnił, że 58 ze 107 płatności nie spełniało warunków legalności i prawidłowości ⁽²⁹⁾. Na większość nieprawidłowości zwrócono uwagę jeszcze w zeszłym roku ⁽³⁰⁾, a najczęstsze z nich obejmują:

Opóźnienia w płatnościach wynoszące ponad jeden miesiąc

6.27. Rozporządzenie finansowe nie było przestrzegane w przypadku 20 % płatności, które były dokonywane z opóźnieniem, w większości przypadków przekraczającym jeden miesiąc ⁽³¹⁾. Komisja nie oszacowała kwoty odsetek należnych z tytułu opóźnień w płatnościach ani nie utworzyła w swoich rozliczeniach rezerwy na to zobowiązanie.

6.27. Komisja zgadza się, że opóźnienia w płatnościach są czasami zbyt długie i powinny być ograniczane. Wyjaśnia jednocześnie przyczyny odnoszące się do wielu przypadków wymienionych przez Trybunał w przypisie 31.

Komisja postanowiła zająć się tym problemem i podjęła szereg środków zarówno na poziomie wewnętrznego obiegu środków finansowych, jak i na poziomie zasad działania podmiotów uczestniczących w realizacji umów. Ze względu na znikomą kwotę odsetek z tytułu opóźnień Komisja nie utworzyła w swoich rozliczeniach rezerwy na to zobowiązanie.

⁽²⁷⁾ Zostało to wcześniej odnotowane w pkt 6.33 sprawozdania rocznego za rok 2003 w odniesieniu do kontroli przeprowadzanych przez DG EAC. To niedociągnięcie dotyczy też kontroli przeprowadzanych przez zewnętrzne firmy audytorskie w Dyrekcji ds. Badań Naukowych.

⁽²⁸⁾ Próba 67 wybranych losowo płatności z obszaru polityk wewnętrznych oraz próba wyselekcjonowanych 40 płatności z następujących obszarów: 6PR (4 płatności), obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (16 płatności włącznie z 8 płatnościami w ramach EFU), zdrowie publiczne i ochrona konsumentów (20 płatności).

⁽²⁹⁾ W ogólnej próbie 67 płatności zastrzeżenia dotyczyły: opóźnień w płatnościach dokonywanych przez Komisję (15 przypadków), opóźnień w płatnościach dokonywanych przez koordynatora projektu na rzecz pozostałych uczestników (5), błędów niewykrytych przez kontrole Komisji (10), braku oszacowania odsetek od płatności w ramach prefinansowania (9), kwestii dotyczących procedury udzielania zamówień (5), kwestii dotyczących umowy lub decyzji Komisji (4)...

⁽³⁰⁾ Patrz: sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 6.20 i 6.22.

⁽³¹⁾ W próbie 67 płatności, opóźnienia w przypadku 15 płatności można podzielić następująco: do jednego miesiąca (6 przypadków), ponad jeden miesiąc (3), ponad 2 miesiące (2), ponad 3 miesiące (2), ponad 5 miesięcy (2).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Niezgodność z rozporządzeniem finansowym w zakresie odsetek od płatności w ramach prefinansowania

6.28. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym odsetki odnoszące się do płatności zaliczkowych ze środków wspólnotowych powinny być oszacowane i ujęte w budżecie wspólnotowym⁽³²⁾. Dla większości programów wstępne szacunki nie są dokonywane w sposób konsekwentny lub nie są dokonywane w ogóle. Ponadto zawarta w umowach definicja odsetek jest zbyt ogólnikowa, by pozwolić jednostkom Komisji na właściwe oszacowanie wygenerowanych odsetek⁽³³⁾.

Nieprzestrzeganie procedur przyznawania dotacji

6.29. Z 43 zbadanych procedur przyznawania dotacji, 4 nie były prawidłowe, co było spowodowane składem komisji przetargowej, brakiem kwalifikowalności beneficjenta, niepodjęciem przez instytucję decyzji o finansowaniu lub przyznaniem dotacji poza procedurą zaproszenia do składania wniosków. W pięciu innych przypadkach dotyczących przyznawania dotacji na działania w zakresie zdrowia publicznego, niemożliwe było ustalenie, czy w odniesieniu do finansowanych projektów złożono w terminie kompletne wnioski, a w sześciu przypadkach procedura i wyniki oceny wniosków nie były odpowiednio udokumentowane.

Liczne błędy na poziomie beneficjentów końcowych

Podobnie jak w ubiegłych latach, beneficjenci zawyżają koszty⁽³⁴⁾

6.30. Koszty zgłoszone dla siedmiu działań 5PR zbadanych na poziomie beneficjentów końcowych, wynoszące 6 mln euro, były zawyżone średnio o ponad 12 % z powodu uwzględnienia kosztów niekwalifikowalnych lub braku dokumentacji poświadczającej. Wskaźnik ten przewyższa średni wskaźnik zawyżania wynoszący 3,1 % wynikający z kontroli przeprowadzonych przez Komisję (patrz: **tabela 6.1**). W przypadku 5PR, dla 286 kontroli finansowych przeprowadzonych przez Komisję, średni wskaźnik zawyżania wynosił 4,6 %.

6.31. Trybunał zauważył również, że w przypadku wykrycia zawyżania kosztów, przeprowadzane przez Komisję przed płatnością kontrole przekazywanych przez beneficjentów zestawień poniesionych wydatków ograniczały się w większości przypadków do prostego sprawdzenia arytmetycznego, z pominięciem porównania zestawień z próbą dokumentów poświadczających (takich jak rejestracja czasu pracy czy faktury). Taki rodzaj kontroli wybranych dokumentów pozwoliłby na wykrycie

6.28. Komisja dostrzeża problem proporcjonalności i proponuje wprowadzić zmiany w obowiązującym rozporządzeniu finansowym i przepisach wykonawczych, tak aby wprowadzić progi w płatnościach kwot refinansowania, poniżej których nie wymaga się szacowania kwot należnych ani zwrotu faktycznie powstałych odsetek. Komisja uważa, że zawarta w umowach definicja odsetek jest wystarczająco jasna i beneficjenci zobowiązani są takie odsetki zgłaszać.

6.29. W dziedzinie badań naukowych przypadek podany przez Trybunał dotyczy udzielenia dotacji kandydatowi, który zadeklarował posiadanie dyplomu, zanim faktycznie go otrzymał. Przepisy regulujące tego typu sytuacje są w trakcie opracowywania.

W dziedzinie zdrowia publicznego niedociągnięcia stwierdzone przez Trybunał odnoszą się do dotacji przyznanych w latach 2000, 2001 i 2002 w ramach poprzednich ośmiu oddzielnie realizowanych programów zdrowia publicznego. Decyzja nr 1786/2002/WE zastąpiła owe osiem programów jednym programem działania wspólnotowego w dziedzinie zdrowia publicznego (2003–2008). Jednocześnie poprawiono znacznie zasady i procedury finansowania działań oraz podjęto konieczne kroki w celu zapobieżenia podobnym problemom w przyszłości.

6.30. W dwóch na siedem skontrolowanych przypadków Komisja zgadza się ze spostrzeżeniami Trybunału i podejmie odpowiednie środki naprawcze. W czterech przypadkach trwa proces konsultacji z zainteresowanymi beneficjentami. W jednym przypadku Komisja nie podziela interpretacji Trybunału.

6.31. Płatności dokonuje się na podstawie zestawień kosztów składanych przez beneficjentów. Niektóre dyrekcje generalne już teraz prowadzą kontrole wiarygodności takich zestawień i wymagają uzupełniającej dokumentacji dotyczącej kosztów szczegółowych.

Aby dodatkowo wzmocnić funkcje kontrolne w dziedzinie badań naukowych DG INFSO i ENTR rozpoczęły w 2003 r. pilotażowy program gruntownych kontroli, który był realizowany przez cały rok 2004 i jest oceniany w 2005 r., szczególnie pod kątem jego kosztów w stosunku do korzyści. W kontekście takich gruntownych kontroli wymagane były dodatkowe informacje, np. rozliczenia czasu pracy, dokumenty uzupełniające z wyszczególnieniem stawek godzinnych i kosztów podróży. Można było w ten sposób uzyskać dodatkowe gwarancje prawidłowości rozliczeń, aczkolwiek zakres i wymiar takich kontroli jest z definicji ograniczony.

⁽³²⁾ Artykuł 5 ust. 4 rozporządzenia finansowego i art. 4 ust. 3 przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego.

⁽³³⁾ Zostało to również potwierdzone analizą systemów nadzoru i kontroli w zakresie 6. programu ramowego.

⁽³⁴⁾ Patrz: sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za rok 2003, pkt 6.23 i 6.26.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

niespójności, czy nawet błędów w zestawieniach poniesionych wydatków. Pomogłaby również beneficjentom w wywiązaniu się z ich zobowiązań w zakresie właściwego udokumentowania wydatków.

Częsty brak uzasadnienia dla kosztów personelu wykazanych w odniesieniu do projektu

6.32. W większości programów w obszarze polityk wewnętrznych koszty personelu i koszty powiązane stanowią główną kategorię refundowanych wydatków:

- w przypadku działań BRT, beneficjenci mają obowiązek rejestrowania i poświadczania czasu pracy wykazanego dla projektu. W 50 % przypadków zbadanych przez Trybunał wprowadzony przez beneficjenta system nie spełniał warunków umownych, a w niektórych przypadkach w ogóle nie istniał. Poza brakiem odpowiednich dowodów kontroli oznacza to także, że brakuje istotnych informacji umożliwiających sprawdzenie, czy poniesione koszty były konieczne do przeprowadzenia prac określonych w opisie prac. Istnienie systemu rejestracji czasu pracy jest sprawdzane głównie w ramach kontroli *ex post* na poziomie beneficjentów końcowych,
- w obszarze zdrowia publicznego i ochrony konsumentów większość beneficjentów objętych kontrolą na miejscu (czterech z pięciu) nie potrafiło dostatecznie udowodnić, że wszystkie zadeklarowane koszty personelu zostały rzeczywiście poniesione i były związane z projektem. Wynika to częściowo z braku jasnego zapisu w umowach dotacji, który zobowiązywałby beneficjentów do rejestracji czasu pracy i prowadzenia rozliczeń przypisujących koszty do poszczególnych projektów. W konsekwencji wysokość zadeklarowanych kosztów personelu współfinansowanych przez Komisję pozostaje często zaledwie wartością szacunkową.

Inne zagadnienia

Szósty program ramowy badań i rozwoju technologicznego

6.33. Błędy wykryte podczas badania transakcji na poziomie Komisji oraz beneficjentów końcowych, wskazujące na niedociągnięcia w systemie kontroli, były następujące:

- Komisja pokryła płatności odnoszące się do działań w ramach poprzednich programów ramowych (4PR i 5PR) z operacyjnych środków budżetowych 6PR. Jest to niezgodne z zasadą specyfikacji budżetu⁽³⁵⁾. Większość ujawnionych przypadków⁽³⁶⁾ była finansowana ze środków budżetowych pochodzących ze składek na 6PR wpłacanych przez państwa nienależące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego,

⁽³⁵⁾ Środki są przyznawane na określone cele. Patrz: art. 21–26 rozporządzenia finansowego.

⁽³⁶⁾ 26 przypadków w DG TREN na kwotę 10 mln euro.

6.32.

- Zgodnie z warunkami umów beneficjenci muszą odpowiednio udokumentować wszystkie koszty, o zwrot których występują do Komisji. W przypadku 5PR służby kontrolne Komisji przed podjęciem decyzji o zastosowaniu sankcji biorą pod uwagę to, jak poważne jest w danym przypadku naruszenie postanowień umownych.

- Nałożenie na beneficjentów surowszego obowiązku w zakresie prowadzenia rachunkowości obarczyłoby niektórych z nich istotnym ciężarem administracyjnym, co niekoniecznie przełożyłoby się na większe gwarancje dla Komisji. Zamiast tego SANCO inwestuje więcej wysiłków w opis i analizę proponowanych projektów. Projekty dzieli się obecnie na pakiety zadań, łatwiejsze do oceny i porównania. Zwiększa to dokładność i zgodność budżetów uzgodnionych dla poszczególnych projektów ze środkami, jakie uznaje się za konieczne dla ich powodzenia.

6.33.

- Mimo że linie budżetowe w ramach 6PR powinny normalnie służyć jedynie finansowaniu działań w ramach tego programu, były przypadki, w których uzasadnione było wykorzystanie ich na pokrycie wydatków związanych z umowami należącymi do poprzednich programów ramowych. Większość tych transakcji zatwierdzono w pierwszej połowie 2003 r. (pierwszego roku funkcjonowania 6PR). W razie potrzeby do monitorowania takich przypadków w niektórych dyrekcjach generalnych stosuje się kody lokalne.

Istnieją w tej sprawie wyraźne instrukcje, zawarte zwłaszcza w standardzie 15 kontroli wewnętrznej. Listy kontrolne zobowiązań przewidują weryfikacje obejmujące linię budżetową, rok budżetowy, artykuł budżetu i wszelkie inne kategorie, do których można

UWAGI TRYBUNAŁU

- koordynator działania badawczego przeniósł swoje zobowiązania umowne na stronę trzecią nie mając do tego żadnej podstawy prawnej ani upoważnienia Komisji, co spowodowało, że związane z tym działaniem koszty ⁽³⁷⁾ utraciły kwalifikowalność.

Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców

6.34. Kontrola płatności na poziomie krajowym ujawniła wydatki niekwalifikowalne:

- umowy zawarte przez jeden organ krajowy dotyczące działań repatriacyjnych obejmowały także osoby ubiegające się o azyl, które wyczerpały już wszystkie procedury odwoławcze i których wnioski i odwołania zostały ostatecznie odrzucone przez Państwo Członkowskie, w którym ubiegały się o azyl. Osoby te nie należały do grup docelowych określonych w decyzji Rady 2000/596/WE ⁽³⁸⁾ i dlatego poniesione wydatki nie mogą kwalifikować się do pokrycia z EFU,
- wbrew wymogom prawnym, zgodnie z którymi kwalifikowalne są tylko wydatki odnoszące się do dobrowolnych powrotów do kraju pochodzenia, jeden z programów krajowych finansował również niektóre dobrowolne wyjazdy do państw trzecich w przypadkach szczególnych.

Zdrowie publiczne i ochrona konsumentów

6.35. Bezpośrednie badania wybranych działań ujawniły, że w sześciu przypadkach beneficjent nie przestrzegał wymogów umownych w zakresie sprawozdawczości, przesyłając sprawozdania z opóźnieniem lub nie zapewniając odpowiedniego poziomu szczegółowości w ustalonych terminach (sprawozdania stanowią jedną z podstaw uruchamiania przez Komisję płatności).

ODPOWIEDZI KOMISJI

przypisać wydatki. Niektóre dyrekcje generalne wysłały swoim dyrekcjom operacyjnym informacje przypominające o zasadach odnoszących się do specyfikacji linii budżetowych.

- Komisja będzie dokładnie badać naukowe i administracyjne następstwa włączenia do umowy strony trzeciej z chwilą otrzymania od koordynatora wniosku w tej sprawie. Miałoby to jednak taki skutek, że związane z tym działaniem koszty stałyby się kosztami kwalifikowanymi. Należałoby wówczas zaplanować kontrole na miejscu dla dodatkowego sprawdzenia deklarowanych wydatków stanowiących przedmiot umów.

Komisja nie mogła wykryć takiej sytuacji w trakcie realizowania płatności, jako że przy płatnościach okresowych nie były wymagane poświadczenia kontroli, natomiast wysłała ona prawdopodobnie na jaw w czasie płatności końcowej, kiedy to poświadczenie kontroli jest obowiązkowe.

6.34.

- Komisja uważa, że wydatki poniesione w związku z dobrowolnymi powrotami osób ubiegających się o azyl, których wnioski odrzucono, kwalifikują się do współfinansowania z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców.
- W niektórych przypadkach przywołanych przez Trybunał podstawa prawna EFU w odniesieniu do pojęcia „kraj pochodzenia” jest interpretowana w ten sposób, że obejmuje konkretne sytuacje wykraczające poza ścisłe odniesienie do „kraj uobywatelstwa”. Dotyczy to przypadku bezpaństwowców, dla których taka wąska interpretacja nie ma sensu. Poza tym Konwencja Genewska wprowadziła pojęcie kraju stałego pobytu. Podobnie inne okoliczności związane ściśle z ochroną osób, mogą uzasadniać szerszą interpretację tego pojęcia, tak jak w przypadku byłej Jugosławii.

6.35. SANCO akceptuje w większości przypadków takie opóźnienia, pod warunkiem że istnieją racjonalne gwarancje na to, że w ostatecznym rozrachunku wpłynie to korzystnie na jakość sprawozdań. W przypadku gdy otrzymane sprawozdania nie spełniają niezbędnych norm jakościowych, wszelkie płatności zostaną wstrzymane do chwili zapewnienia wymaganego poziomu jakości.

⁽³⁷⁾ Koszty w wysokości 270 000 euro.

⁽³⁸⁾ Artykuł 3 decyzji Rady 2000/596/WE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

*Przegląd rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych**Zakres przeglądu*

6.36. Trybunał zbadał roczne sprawozdania z działalności oraz oświadczenia dyrektorów generalnych⁽³⁹⁾. Trybunał zbadał bardziej szczegółowo spójność informacji zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2004 trzech dyrekcji generalnych⁽⁴⁰⁾, porównując je z wynikami przeprowadzonych kontroli systemów nadzoru i kontroli.

Niedociągnięcia w formułowaniu zastrzeżeń przez dyrektorów generalnych utrzymują się

6.37. Badanie potwierdziło dalszą poprawę w zakresie struktury, sposobu przedstawienia i jakości sprawozdań i oświadczeń dyrektorów generalnych.

6.38. Wszystkie dyrekcje generalne w obszarze polityk wewnętrznych oświadczyły, że uzyskały uzasadnione zapewnienie, że istniejące procedury kontroli wewnętrznej dają wystarczającą gwarancję legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

6.39. Sześć z jedenastu dyrekcji generalnych umieściło w swoich oświadczeniach jedno lub więcej zastrzeżeń⁽⁴¹⁾. Trybunał uznał wszystkie zgłoszone zastrzeżenia za uzasadnione, a ich powody w większości dobrze wyjaśnione. Jednak w przypadku dwóch dyrekcji, które nie zgłosiły zastrzeżeń, Trybunał uważa, że uzasadnione byłyby następujące zastrzeżenia:

— po zbadaniu sprawozdania DG ds. Edukacji i Kultury Trybunał uznał, że powinno zostać zgłoszone zastrzeżenie dotyczące zapewnienia, którego może udzielić dyrektor generalny w zakresie programów zarządzanych przez agencje krajowe w Państwach Członkowskich⁽⁴²⁾. Kontrola około jednej trzeciej wszystkich agencji krajowych w zakresie

6.39.

— Na podstawie kontroli systemowych rozpoczętych w 2004 r. zgodnie z planem działania, które towarzyszyło zgłoszonemu w 2003 r. zastrzeżeniu, dyrektor generalny EAC uznał, że nie ma potrzeby podtrzymywania wcześniejszego zastrzeżenia w odniesieniu do roku 2004, gdyż zastrzeżenie to wynikało głównie z niepewności związanej z brakiem takich kontroli.

Ponadto w następstwie kontroli przeprowadzonych w 2004 r. (które celowo obejmowały te agencje, w których istniało ryzyko wystąpienia niedociągnięć) agencje, u których wykryto nieprawidłowości, poprawiły swoje metody działania. W przypadku trzech agencji, u których stwierdzono poważne niedociągnięcia, Komisja przy współudziale zainteresowanych agencji podjęła doraźne środki naprawcze przed końcem roku budżetowego.

Wziąwszy pod uwagę te działania oraz środki budżetowe przeznaczone na działalność wspomnianych trzech agencji, Dyrekcja Generalna, odwołując się do wyników kontroli rocznych sprawozdań z działalności, nie znalazła podstaw do podtrzymania zastrzeżenia z 2003 r.

⁽³⁹⁾ DG RTD, DG INFSO, WCB, DG TREN, DG ENTR, DG JLS, DG EAC, DG ENV, DG SANCO, DG COMP, DG MARKT.

⁽⁴⁰⁾ DG RTD, DG INFSO, DG SANCO.

⁽⁴¹⁾ DG RTD, DG INFSO, WCB, DG JLS, DG ENTR, DG TREN.

⁽⁴²⁾ Komisja deleguje realizację programów: Socrates, Leonardo i Młodzież agencjom krajowym w Państwach Członkowskich. Procedura ta nosi nazwę „scentralizowanego zarządzania pośredniego”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

programów w obszarze edukacji i kultury ⁽⁴³⁾ wykazała, że w około połowie skontrolowanych agencji występują niedociągnięcia i powtarzające się problemy wymagające stworzenia planu działań. W około 10 % agencji krajowych objętych kontrolą wykryto znaczne i oczywiste niedociągnięcia, co skłoniło Komisję do podjęcia środków w celu ochrony swoich interesów finansowych. Ponad 50 % budżetu DG EAC jest realizowane w drodze scentralizowanego zarządzania pośredniego,

- w swoim wkładzie do sprawozdania za 2004 r. jednostka kontroli wewnętrznej DG SANCO doradzała zamieszczenie zastrzeżenia dotyczącego ryzyka wystąpienia błędów w zarządzaniu dotacjami w obszarze zdrowia publicznego. Potrzebę takiego zastrzeżenia potwierdziły przeprowadzone przez Trybunał kontrole działań wspólnotowych w obszarze zdrowia publicznego i ochrony konsumentów, które ujawniły dużą liczbę błędów w zarządzaniu dotacjami w obszarze zdrowia publicznego ⁽⁴⁴⁾. Trybunał uważa więc, że należało zgłosić zastrzeżenie lub przynajmniej zamieścić w rocznym sprawozdaniu z działalności powody niezgłoszenia takiego zastrzeżenia.

Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami do celów poświadczenia wiarygodności

6.40. W odniesieniu do kontroli *ex post* beneficjentów końcowych uczestniczących w programach ramowych BRT Komisja ponownie rozważa zamiar osiągnięcia docelowego 10 % poziomu kontroli wykonawców 5PR w latach 2006–2007 (patrz: pkt 6.20) oraz przyjęła wspólne podejście kontrolne dla 6PR. Mierzalne cele kontroli dla 6PR nie są jeszcze określone, a umowa ramowa na kontrolę 6PR nie jest jeszcze uzgodniona z zewnętrzną firmą audytorską (patrz: **załącznik 1.1.a**).

- DG SANCO szczegółowo przeanalizowała kwestię wagi ustaleń dokonanych podczas kontroli zarządzania dotacjami przeprowadzonej przez jednostkę kontroli wewnętrznej. We wnioskach stwierdzono, że dokonana się i nadal dokonuje istotna poprawa w tym względzie i pomimo tego, że do 2004 r. nie udało się rozwiązać wszystkich problemów, problemy te były rozpoznane i odpowiednio kontrolowane. O ile Trybunał Obrachunkowy skupia się głównie na prawidłowości i legalności transakcji leżących u podstaw umów, o tyle opinia dyrektora generalnego opiera się na ogólnej gwarancji, jaka dają poszczególne systemy kontroli w zakresie zarządzania i kontrolowania istotnych zagrożeń (ich oddziaływania i prawdopodobieństwa wystąpienia), zapobiegając temu, by zagrożenia te nie przybrały istotnych rozmiarów i nie szkodziły interesom Komisji.

6.40. Komisja nawiązuje do uwagi podanej powyżej w odpowiedzi na pkt 6.20, ale także podkreśla, że działalność kontrolna, która miała istotne znaczenie dla umów w ramach 5PR, prowadzona jest nadal, o czym świadczy około 280 dodatkowych kontroli rozpoczętych ogółem przez DG ds. Badań Naukowych w 2005 r. Kontrole te zostaną przeprowadzone przez zewnętrzną firmę audytorską, z którą pod koniec 2004 r. zawarto umowę ramową na usługi audytorskie.

W porównaniu z 5PR zewnętrzne jednostki kontrolne muszą w 6PR uwzględnić wprowadzenie poświadczeń kontroli. Kontrole zewnętrzne muszą w pierwszym rzędzie służyć sprawdzeniu sposobu funkcjonowania i niezawodności systemu poświadczenia kontroli oraz działań podejmowanych w odpowiedzi na konkretne wnioski o kontrolę składane przez służby operacyjne, zamiast weryfikować jedynie zestawienia kosztów w określonej liczbie umów, jak miało to miejsce w przypadku 5PR. Opracowując cele kontroli w odniesieniu do 6PR, Komisja będzie musiała uwzględnić tę nową tendencję.

⁽⁴³⁾ Roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury za rok 2004, str. 37. Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2003 stwierdziła w swoim zastrzeżeniu, że nie może spełnić wymogu art. 35 przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego nakładającego obowiązek uprzednich kontroli systemów kontroli wewnętrznej agencji krajowych w zakresie scentralizowanego zarządzania pośredniego. Zastrzeżenie to nie zostało utrzymane w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2004. Plan działań mający na celu zaradzenie sytuacji opisanej w zastrzeżeniu przewidywał kontrolę wszystkich agencji krajowych w latach 2004–2006. W roku 2004 skontrolowano jedną trzecią agencji.

⁽⁴⁴⁾ 8 z 11 skontrolowanych transakcji wykazało błędy.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.41. W odniesieniu do programu TEN-T, do głównych kwestii, które były przedmiotem wcześniejszych uwag, należą kontrole *ex post* działań TEN-T oraz kontrola kwalifikowalności kosztów. DG ds. Transportu i Energii powinna podjąć dalsze działania w celu osiągnięcia zakładanego poziomu kontroli, określenia wzoru zestawień poniesionych wydatków czy finansowych sprawozdań okresowych oraz wprowadzenia jasnego rozróżnienia między zakresem dwóch głównych form pomocy, tj. badań i robót (patrz: załączniki 1.1.b i 1.2).

Wnioski i zalecenia

6.42. Ocena systemów nadzoru i kontroli wykazała, że — pomimo osiągniętego postępu — nie wszystkie podstawowe wymogi standardów kontroli wewnętrznej w obszarze polityk wewnętrznych są już w pełni wprowadzone (patrz: pkt 6.6–6.8) oraz że istnieją poszczególne niedociągnięcia w systemach stosowanych w 6PR, EFU i SANCO (patrz: pkt 6.9–6.17).

6.43. Niedociągnięcia wykryte w systemach nadzoru i kontroli oraz na podstawie wyników bezpośredniego badania przeprowadzonego przez Trybunał wskazują na istotność kontroli *ex post* jako skutecznego elementu systemu kontroli wewnętrznej Komisji. Tak więc nieuzasadnione jest zmniejszanie liczby kontroli, co miało miejsce w niektórych obszarach polityk wewnętrznych w 2004 r. (patrz: pkt 6.20). Jak to zostało już odnotowane w poprzednich latach, działania podejmowane w wyniku kontroli, a zwłaszcza odzyskiwanie środków wspólnotowych, często przebiega zbyt wolno (patrz: pkt 6.23 i 6.24).

6.44. Podobnie jak w latach ubiegłych, badanie transakcji z roku 2004 w obszarze polityk wewnętrznych wykazało dużą liczbę błędów na poziomie beneficjentów końcowych, co wpłynęło na legalność i prawidłowość transakcji. Nie zauważono w tym zakresie znacznej poprawy, co potwierdzają również ustalenia z kontroli przeprowadzonych przez Komisję. We wszystkich obszarach polityk wewnętrznych skontrolowanych przez Trybunał odnotowano przypadki zawyżania kosztów, deklorowania niekwalifikowalnych wydatków i nieprzestrzegania terminów płatności. Błędy te są często konsekwencją skomplikowanych zasad i wytycznych oraz niewystarczająco jasnych lub zbyt mało szczegółowych instrukcji (patrz: pkt 6.25–6.35).

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.41. DG TREN skontrolowała 50 % wszystkich kwot związanych z płatnościami końcowymi, znacznie przekraczając docelowe 35 %.

Z powodu oceny ryzyka i zasięgu geograficznego, które stanowiły podstawę procesu selekcji umów podlegających kontroli, cel, jakim było skontrolowanie 20 % projektów ukończonych w 2003 r., nie został całkowicie osiągnięty w 2004 r.

Cel ten zostanie poddany ponownej ocenie w odniesieniu do 2005 r. i w razie konieczności skorygowany.

DG TREN opracowała obecnie standardowe zestawienie kosztów podlegających poświadczeniu oraz formularz oceny technicznej i finansowej. Oba dokumenty są załącznikami do decyzji finansowych na 2005 r.

W formularzach zgłoszeniowych i projekcie nowego rozporządzenia w sprawie TEN COM(2004) 475 (art. 2 ust. 5 i 6) zawarte są jasne definicje robót i badań.

6.42. Komisja stara się zapewnić jednolite wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w Państwach Członkowskich. Należy też przypomnieć, że kwestie poruszone przez Trybunał odnoszą się zaledwie do jednego Państwa Członkowskiego, w którym podjęto już odpowiednie środki naprawcze.

Komisja kontynuuje wysiłki na rzecz poprawy swoich systemów zarządzania, w szczególności stosowania standardów kontroli wewnętrznej (patrz: pkt 6.6–6.9).

6.43. Komisja będzie musiała zrewidować swój ogólny cel skontrolowania 10 % umów w ramach 5PR, ponieważ ostateczna liczba takich umów jest znacznie wyższa niż przewidywano, patrz: odpowiedź na pkt 6.20. Ścisłe monitorowane jest terminowe wdrożenie środków naprawczych w tym względzie.

6.44. Nie jest już możliwe wprowadzenie zmian do zasad prawnych i finansowych obowiązujących przy realizacji rozpatrywanych tu projektów w ramach 5PR. Niemniej jednak Komisja podjęła starania, szczególnie za pośrednictwem grupy skupiającej przedstawicieli różnych służb, powołanej w ramach planu działania wynikającego z rocznego sprawozdania z działalności za 2001 r., aby poprawić zarządzanie projektami przez służby Komisji i wykonawców umów. Wprowadzono lub zaproponowano uproszczenie przepisów regulujących 6PR i 7PR. Postępy poczynione w tej kwestii są w dalszym ciągu uważnie śledzone.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.45. W porównaniu z 2003 r. roczne sprawozdania z działalności za rok 2004 poprawiły się pod względem struktury, sposobu przedstawienia i zawartości. Zastrzeżenia zgłoszone w oświadczeniach dyrektorów generalnych były uzasadnione. W dwóch przypadkach (patrz: pkt 6.36–6.39) należało jednak zgłosić dodatkowe zastrzeżenia.

Wniosek ogólny

6.46. Pomimo poczynionego w niektórych obszarach postępu, ustalenia z kontroli w zakresie systemów nadzoru i kontroli oraz wyniki badania transakcji leżących u podstaw rozliczeń w obszarze polityk wewnętrznych nie pozwalają na uzyskanie wystarczającego zapewnienia o legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Podobnie jak w latach ubiegłych, wniosek ten potwierdzają ustalenia z kontroli przeprowadzonych przez Komisję i zastrzeżenia dyrektorów generalnych.

6.47. Zaleca się Komisji kontynuowanie wysiłków w celu zmniejszenia ryzyka występowania błędów poprzez:

- zmianę ram prawnych w celu uproszczenia systemów zwrotu kosztów, które obecnie przewidują płatności ryczałtowe, skalę jednostek kosztów oraz płatności według stawek ryczałtowych⁽⁴⁵⁾,
- lepsze objaśnienie procedur i instrukcji stosowanych przy różnych programach,
- wykorzystanie błędów wykrytych podczas kontroli *ex post* do poprawy systemów nadzoru i kontroli,
- podejmowanie w krótkim czasie działań w przypadkach, gdy kontrole wskazują na możliwość odzyskania środków,
- zapewnienie skutecznego wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.45. W pierwszym przypadku, wzięwszy pod uwagę wnioski z monitorowania planu działania wdrożonego w związku z zastrzeżeniem z 2003 r., wydawało się że nie ma podstaw do podtrzymywania w 2004 r. zastrzeżenia dotyczącego metod zarządzania, które stało się mimo to przedmiotem uwag zamieszczonych w sprawozdaniu za 2004 r. Jeżeli chodzi o drugi przypadek, Dyrektor Generalny uznał, że wskazane zagadnienia są właściwie kontrolowane i nie wymagają zgłaszania zastrzeżenia.

6.46. Komisja kontynuuje wysiłki na rzecz ograniczenia częstotliwości występowania błędów w zestawieniach kosztów składanych przez beneficjentów. Usprawniono system kontroli wewnętrznej zgodnie z komunikatem na temat harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej. W odniesieniu do 7PR wniosek Komisji zmierza między innymi do uproszczenia systemów.

6.47. Aby uwzględnić wspomniane powyżej zalecenia, Komisja zamierza, tak jak przewidziano w komunikacie na temat harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, przedstawić do końca roku plan działań zmierzający do wyeliminowania różnic, jakie istnieją jej zdaniem między obowiązującymi ramami prawnymi w zakresie kontroli a ogólnymi zasadami podanymi przez Trybunał w opinii nr 2/2004 w sprawie „jednolitego modelu kontroli”.

- Ogólnie rzecz biorąc, propozycje zmian zarówno w rozporządzeniu finansowym, jak i w przepisach wykonawczych, mają na celu uproszczenie zasad i procedur, szczególnie w przypadku niewielkich dotacji. Wprowadzenie zmian w wyżej wymienionych przepisach przewiduje się na 1.1.2007 r.

W zasadach uczestnictwa planowanych w odniesieniu do 7PR można będzie wówczas wykorzystać nowe możliwości, jakie stworzy zmienione rozporządzenie finansowe.

- Uproszczenia wprowadzane przez Komisję polegają między innymi na wyjaśnieniu procedur.
- Zainteresowane dyrekcje generalne kontynuować będą wysiłki w tej sprawie.
- Wdrożone procedury przewidują szybki tryb działań zmierzających do odzyskania niesłusznie wypłaconych kwot. Działania takie uwzględnią się w regularnych sprawozdaniach z zarządzania.
- Działaniem o charakterze stałym jest skuteczne wypełnianie standardów kontroli wewnętrznej. Służby Komisji dążyć będą do osiągnięcia tego celu, unikając przy tym nadmiernego obciążenia administracyjnego.

⁽⁴⁵⁾ Patrz też: ust. 13 opinii nr 3/2005 w sprawie projektu rozporządzenia Komisji (WE) zmieniającego przepisy wykonawcze do rozporządzenia finansowego. Patrz też: pkt 6.59 sprawozdania rocznego za rok 2003.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z UWAGAMI
ZAWARTYMI W SPRAWOZDANIU SPECJALNYM
NR 11/2003 „LIFE”

6.48. Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 11/2003 dotyczyło w szczególności zarządzania drugim etapem Instrumentu Finansowego na rzecz Środowiska (LIFE II, 1996–1999) ⁽⁴⁶⁾.

6.49. Główne zalecenia sformułowane przez Trybunał objęły:

- poprawę określenia celów programu i jaśniejsze powiązanie ze wspólnotową strategią w zakresie środowiska,
- poprawę organizacji zarządzania dzięki upowszechnieniu korzystania z usług ekspertów zewnętrznych, wzmocnieniu komplementarności z innymi działaniami wspólnotowymi oraz przeglądowi zasad kwalifikowalności,
- wzmocnienie monitorowania, kontroli i oceny poprzez lepsze wykorzystanie usług kontrolerów zewnętrznych oraz wprowadzenie strategii rozpowszechniania wyników programu.

6.50. W odpowiedzi na większość zaleceń Trybunału podjęto działania, niemniej jednak:

- cele programu muszą zostać lepiej określone,
- chociaż w latach następujących po opublikowaniu sprawozdania specjalnego liczba kontrolowanych umów LIFE wzrosła, kontrole mają wciąż charakter finansowy i nie obejmują oceny osiągnięć,
- Komisja dotąd nie wprowadziła praktyki należytego zarządzania finansami przy ocenie wyników projektów.

6.50.

- Rada i Parlament Europejski przyjęły rozporządzenie (WE) nr 1682/2004 z dnia 15 września 2004 r. przedłużające program Life III do dnia 31 grudnia 2006 r. Wyznaczono tym samym w sposób wyraźniejszy cele programu ⁽¹⁾.
- (drugie i trzecie tiret) Komisja uważa, że najważniejszym celem wizyt kontrolnych jest weryfikacja finansowa polegająca na sprawdzeniu, czy koszty zgłaszane przez beneficjentów kwalifikują się do zwrotu i czy towarzyszy im odpowiednia dokumentacja. Techniczne osiągnięcia będące wynikiem projektów podlegają już kontroli zarówno zewnętrznych zespołów eksperckich ds. pomocy technicznej, jak i urzędników Komisji. Niemniej jednak Komisja opracowała również, i testuje obecnie, kartę wyników służącą ocenie projektów pod kątem szeregu szczegółowych kryteriów. Szablon taki, który ma na celu wyodrębnienie lepszych projektów, głównie ze względów informacyjnych, stosowany jest przez zewnętrzne zespoły monitorujące przy sporządzaniu sprawozdań końcowych.

⁽⁴⁶⁾ Obecny etap LIFE III został przedłużony o dwa lata, do dnia 31 grudnia 2006 r. Rozporządzenie (WE) nr 1682/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 września 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1655/2000 dotyczące instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE).

⁽¹⁾ W szczególności art. 1 ust. 2 lit. b) wskazuje na przykład, że „Komisja musi ustanowić wytyczne wskazujące obszary priorytetowe i cele projektów demonstracyjnych”.

ZAŁĄCZNIK 1

**Polityki wewnętrzne (w tym badania) —
Ocena najważniejszych aspektów będących przedmiotem wcześniejszych uwag**

Uwagi	Działania podjęte w 2004 r.	Planowane działania
1.a Systemy nadzoru i kontroli — kontrole ex post beneficjentów końcowych uczestniczących w programach ramowych BRT		
<p>W 1998 r. pięć dyrekcji generalnych prowadzących programy ramowe BRT sformułowało wspólne podejście kontrolne, wyznaczając sobie w odniesieniu do 5PR cel skontrolowania 10 % wykonawców (patrz Sprawozdania Roczne za lata 2001, 2002 i 2003 pkt 6.30). Kontrole te są w dużej części przeprowadzane w imieniu Komisji przez zewnętrzne firmy audytorskie.</p> <p>Trybunał ustalił, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> — definicja „populacji objętej kontrolą” używana przez Komisję sprawia, że znacznie mniej niż 10 % pośrednich działań w ramach BRT lub zestawień poniesionych wydatków podlega kontroli w trakcie okresu programowania (zob. sprawozdanie roczne za rok 2002), — Komisja nie jest zdolna do osiągnięcia wytyczonego przez siebie poziomu kontroli (zob. sprawozdania roczne za lata 2001, 2002 i 2003), — Komisja nie przyjęła wspólnego podejścia kontrolnego dla 6PR, — ciągłość działań kontrolnych Komisji zależy od tego, czy zostanie stworzona możliwość podzlecenia kontroli finansowych ex post (wygaśnięcie umowy ramowej z zewnętrzną firmą audytorską w 2003 r.). 	<p>Jako że ogólna liczba wykonawców 5PR wynosi 23 375, docelowa liczba wykonawców do skontrolowania wynosi 2 337.</p> <p>Ponieważ ostateczna liczba wykonawców 5PR podlegających kontroli jest znacznie wyższa niż przewidywano, Komisja uznała, że będzie musiała ponownie rozważyć ogólny cel skontrolowania 10 % wykonawców 5PR do 2006/2007 r.</p> <p>W 2004 r. zakończono 317 kontroli, z czego 296 odnosiło się do pośrednich działań BRT w ramach 5PR. Całkowita liczba zakończonych kontroli w 5PR (756) jest nadal poniżej zakładanego poziomu.</p> <p>W 2004 r. przyjęto wspólne podejście kontrolne dla 6PR. Nadal nie określono wymiernych i realistycznych celów kontroli dla 6PR.</p> <p>Procedura udzielania zamówień stosowana do nowych umów ramowych (dla pośrednich działań BRT). Umowa ramowa z zewnętrznymi firmami audytorskimi, podpisana w listopadzie 2004 r. Procedura udzielenia zamówienia na realizację kontroli działań pośrednich BRT nadal w toku.</p>	<p>Należy wzmocnić działania kontrolne prowadzone poza Komisją w celu osiągnięcia zakładanego poziomu kontroli dla 5PR.</p> <p>Komisja powinna określić wymierne i realistyczne cele dla 6PR.</p> <p>W odniesieniu do 6PR, należy zawrzeć nową umowę ramową, by zapewnić Komisji odpowiednie zewnętrzne wsparcie w realizacji jej podejścia kontrolnego w zakresie 6PR.</p>
1.b Systemy nadzoru i kontroli — kontrole ex post beneficjentów końcowych uczestniczących w działaniach TEN-Transport		
<p>W ramach monitoringu działań TEN-T Komisja przeprowadza regularne kontrole na miejscu. Kontrolom tym nie towarzyszą jednak kontrole finansowe i techniczne ex-post (przeprowadzane w miarę potrzeb przez DG TREN lub ekspertów zewnętrznych) (patrz Sprawozdania Roczne za lata 2001 i 2002).</p> <p>Trybunał ustalił, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Działania w ramach TEN-T nie zostały objęte programem kontroli Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Transportu. 	<p>DG TREN stworzyła specjalną umowę ramową na kontrolę działań TEN-T. DG TREN sporządziła plan kontroli; w odniesieniu do 8 decyzji o finansowaniu w ramach TEN-T kontrole zostały już zakończone. Trwają kontrole 24 decyzji, a zaplanowano kontrole dalszych 20 decyzji.</p>	<p>Trybunał odnotowuje z zadowoleniem inicjatywę podejmowaną przez DG TREN. DG TREN powinna z wyprzedzeniem informować Trybunał Obrachunkowy o swoim harmonogramie kontroli i zapewnić, by kontrolerzy reprezentujący zewnętrzne firmy audytorskie posiadali wystarczające kwalifikacje do przeprowadzania kontroli. Należy podjąć niezbędne środki w celu osiągnięcia założonego przez DG TREN poziomu kontroli wynoszącego co najmniej 20 % projektów i 35 % całkowitych kosztów projektów zakończonych w roku poprzednim.</p>
2. Systemy nadzoru i kontroli — Weryfikacja kwalifikowalności wydatków w ramach działań TEN-Transport		
<p>W przypadku działań TEN-T, definicja kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych zawarta jest w podstawie prawnej oraz decyzjach Komisji (Sprawozdania Roczne za lata 2001 i 2002). Trybunał ustalił, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> — definicje te nie są wystarczająco dokładne, by możliwe było ustalenie faktycznych kosztów poniesionych przez beneficjenta, — definicje różnią się od tych, jakie wykorzystywane są do celów podobnych projektów infrastrukturalnych współfinansowanych w ramach działań strukturalnych, — przyznanie różnych poziomów dofinansowania na badania i roboty niesie ze sobą ryzyko, że beneficjenci będą się starali uzyskać jak największe fundusze poprzez nieprawidłowe zgłaszanie kosztów robót jako kosztów poniesionych na badania, — brak jednolitych formularzy na potrzeby zestawień poniesionych kosztów komplikuje prace weryfikacyjne Komisji. 	<p>W 2004 r. został przyjęty nowy model decyzji Komisji zawierający:</p> <ul style="list-style-type: none"> — definicję kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych; — zmienioną definicję badań i robót; oraz — tabelę „Rozłożenie szacunkowych kosztów kwalifikowalnych w okresie zaprogramowanych działań”, która może być wykorzystywana przez beneficjentów do zgłaszania poniesionych wydatków. 	<p>Oprócz środków podjętych w 2004 r., do modelowych decyzji o finansowaniu, których zastosowanie jest obowiązkowe dla beneficjentów, należy włączyć wzór zestawienia poniesionych wydatków lub okresowych sprawozdań finansowych. Należy też poprawić definicję badań i robót, ponieważ obecna definicja nie rozdziela jasno zakresu badań i robót.</p>

ZAŁĄCZNIK 2

Systemy nadzoru i kontroli

Dziedzina: Polityki wewnętrzne (w tym badania)

System: Szósty program ramowy (6PR) badań i rozwoju technicznego, Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU) oraz zdrowie publiczne i ochrona konsumentów (SANCO)

6PR	Komisja	Szczebel pośredni	Beneficjent	Ocena ogólna
Koncepcja	B	—	B	B
Praktyczna transpozycja na etapach postępowania — spełnienie standardów — uwzględnienie doświadczenia	B	—	C	B
Faktyczne działania — spełnienie standardów — uwzględnienie doświadczenia	C	—	C	C
Wyniki — efekt zaradczy — efekt prewencyjny	B	—	C	B
Ocena ogólna	B	—	C	B

EFU	Komisja	Szczebel pośredni	Beneficjent	Ocena ogólna
Koncepcja	B	B	B	B
Praktyczna transpozycja na etapach postępowania — spełnienie standardów — uwzględnienie doświadczenia	B	B	B	B
Faktyczne działania — spełnienie standardów — uwzględnienie doświadczenia	C	B	C	C
Wyniki — efekt zaradczy — efekt prewencyjny	B	B	C	B
Ocena ogólna	B	B	C	B

SANCO	Komisja	Szczebel pośredni	Beneficjent	Ocena ogólna
Koncepcja	B	—	B	B
Praktyczna transpozycja na etapach postępowania — spełnienie standardów — uwzględnienie doświadczenia	B	—	B	B
Faktyczne działania — spełnienie standardów — uwzględnienie doświadczenia	B/C ⁽¹⁾	—	B/C ⁽¹⁾	B/C ⁽¹⁾
Wyniki — efekt zaradczy — efekt prewencyjny	B/C ⁽¹⁾	—	B/C ⁽¹⁾	B/C ⁽¹⁾
Ocena ogólna	B/C ⁽¹⁾	—	B/C ⁽¹⁾	B/C ⁽¹⁾

⁽¹⁾ B — ochrona konsumentów; C — zdrowie publiczne.

A Funkcjonuje właściwie, wymagane nieliczne lub nieznaczne poprawki.

B Funkcjonuje na dostatecznym poziomie, ale zalecana/niezbędna poprawa.

C Funkcjonuje, ale na niezadowalającym poziomie.

ROZDZIAŁ 7

Działania zewnętrzne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	7.1–7.2
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	7.3–7.41
Zakres i charakter kontroli	7.3–7.8
Systemy nadzoru i kontroli	7.9–7.27
Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej	7.9
Dyrekcja Generalna „Pomoc Humanitarna ECHO”	7.10–7.15
Biuro Współpracy EuropeAid na szczeblu centralnym	7.16–7.24
Systemy nadzoru i kontroli na szczeblu przedstawicielstw	7.25–7.27
Kontrola transakcji	7.28–7.32
Kontrola transakcji realizowanych na szczeblu przedstawicielstw	7.28–7.29
Kontrola transakcji realizowanych na szczeblu organizacji wdrażających	7.30–7.32
Analiza rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń delegowanych urzędników zatwierdzających	7.33–7.38
Wnioski	7.39–7.40
Zalecenia	7.41
Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami	7.42–7.47
Sprawozdanie specjalne nr 3/2001 dotyczące zarządzania Komisji w zakresie międzynarodowych umów w sprawie rybołówstwa	7.42–7.47
Cel umów	7.43–7.45
Stosunek koszt-korzyść	7.46–7.47
Najważniejsze uwagi sprawozdań specjalnych	7.48–7.55
Sprawozdanie specjalne nr 10/2004 dotyczące decentralizacji zarządzania w zakresie pomocy zewnętrznej WE na rzecz przedstawicielstw Komisji	7.48–7.51
Sprawozdanie specjalne nr 4/2005 dotyczące zarządzania przez Komisję współpracą gospodarczą z Azją	7.52–7.55

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

7.1. Niniejszy rozdział dotyczy pomocy zewnętrznej finansowanej z budżetu ogólnego. Główne obszary zainteresowania stanowią: współpraca finansowa i techniczna z państwami Azji, Ameryki Łacińskiej, basenu Morza Śródziemnego, Bałkanów Zachodnich, Wspólnoty Niepodległych Państw, pomoc żywnościowa/bezpieczeństwo żywnościowe, pomoc humanitarna, współfinansowanie organizacji pozarządowych (NGO). Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych i Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju odpowiadają za kształtowanie polityk w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, jak również za opracowywanie strategii dotyczących danych państw/regionów oraz programowanie wieloletnie, podczas gdy Biuro Współpracy EuropeAid (EuropeAid) odpowiada za realizację współpracy na rzecz rozwoju. Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej ECHO (DG ECHO) jest odpowiedzialna za opracowanie polityki i strategii, jak również za realizację pomocy humanitarnej. Rozdział ten nie obejmuje pomocy w ramach Europejskich Funduszy Rozwoju, gdyż jest ona finansowana z budżetu ogólnego⁽¹⁾. **Tabela 2.1** przedstawia fundusze wydatkowane w 2004 r. w ramach działu 4 perspektywy finansowej (zobowiązania: 5 198 mln euro; płatności: 4 606 mln euro).

7.2. W 2004 r. proces decentralizacji, w ramach którego centrala Komisji przekazała określone funkcje i zadania swoim przedstawicielstwom (patrz: pkt 7.48–7.51), został zakończony w zakresie programów tematycznych⁽²⁾. W 2004 r. kontynuowano proces reorganizacji Biura Współpracy EuropeAid w Brukseli, koncentrując się na wspieraniu i monitorowaniu przedstawicielstw w ramach systemu zdecentralizowanego.

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA
WIARYGODNOŚCI*Zakres i charakter kontroli*

7.3. Ogólnym celem szczegółowej oceny było przedstawienie wniosków dotyczących legalności i prawidłowości transakcji w obszarze działań zewnętrznych (dział 4 perspektywy finansowej budżetu ogólnego). Kontrola obejmowała badanie systemów nadzoru i kontroli opracowanych, aby zapewnić legalność i prawidłowość transakcji, na podstawie badań transakcji przeprowadzonych w przedstawicielstwach Komisji oraz organizacjach wdrażających, jak również przegląd rocznych sprawozdań z działalności Dyrektora Generalnego Biura Współpracy EuropeAid oraz Dyrektora Generalnego DG ECHO.

⁽¹⁾ Patrz: odrębne sprawozdanie w sprawie Europejskich Funduszy Rozwoju.

⁽²⁾ Programy finansowane z linii budżetowych skoncentrowane na pewnych zagadnieniach (np. pomoc żywnościowa, współfinansowanie NGO).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.4. W zakresie projektów skontrolowanych przez Trybunał, płatności zaliczkowe są dokonywane przez Komisję na rzecz różnego rodzaju organizacji wdrażających, tj. organizacji pozarządowych, ministerstw rządowych, organizacji międzynarodowych itp. Częstsze wykorzystanie takich organizacji pośredniczących do zarządzania finansowego i prowadzenia księgowości projektów oraz brak krajowych urzędników zatwierdzających stanowią główne różnice w sposobie, w jaki działania są realizowane w porównaniu do EFR.

7.5. Powyższa kontrola przeprowadzona została w centrali Komisji, w jej pięciu przedstawicielstwach (w Bośni, Kambodży, Kazachstanie, Syrii i na Filipinach) oraz w 17 organizacjach wdrażających. Obszary wymienione w pkt 7.1 poddane zostały przeglądowi i badaniu. Pomoc na odbudowę przeznaczona dla Kosowa i niektórych krajów byłej Federalnej Republiki Jugosławii jest przedmiotem odrębnej corocznej kontroli prowadzonej przez Europejską Agencję Odbudowy.

7.6. W zakresie systemów nadzoru i kontroli, czynności Trybunału skoncentrowały się na przeglądzie standardów kontroli wewnętrznej dotyczących analiz ryzyka prowadzonych przez właściwe jednostki, struktur informacyjnych i sprawozdawczości w kontekście monitoringu i kontroli finansowych oraz funkcji kontroli wewnętrznej w Biurze Współpracy EuropeAid i DG ECHO.

7.7. Wystąpiły pewne opóźnienia w przekazaniu Trybunałowi Obrachunkowemu sprawozdań przygotowanych przez przedstawicielstwa (EAMR), które są uwzględniane w przygotowaniu rocznego sprawozdania z działalności EuropeAid.

7.8. Trybunał miał znaczne opóźnienia w organizacji kontroli na miejscu jednego z projektów w Kambodży, gdyż organizacja wdrażająca — agencja ONZ — nie chciała uznać prawa Trybunału do dostępu do informacji na podstawie klauzuli dotyczącej weryfikacji, będącej częścią ramowej umowy finansowej i administracyjnej zawartej pomiędzy Wspólnotą Europejską a ONZ. W rezultacie przeprowadzono jedynie prace w ograniczonym zakresie.

7.7 Komisja postara się rozwiązać techniczne i administracyjne trudności związane z przekazywaniem tych sprawozdań Trybunałowi.

7.8. Komisja jest świadoma, że nastąpiło nieporozumienie, i umożliwiła Trybunałowi dostęp do informacji poprzez wyjaśnienie tej kwestii z właściwą Agencją.

*Systemy nadzoru i kontroli***Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej**

7.9. W 2002 r. zarówno Biuro Współpracy EuropeAid, jak i DG ECHO zakończyły proces przygotowań do wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej określonych przez Komisję dnia 13 grudnia 2000 r.⁽³⁾ Wprowadzenie standardów zostało uzupełnione wydaniem lub aktualizacją instrukcji i wytycznych oraz

⁽³⁾ Wspieranie reformy zarządzania finansowego — nowe ramy dla urzędników zatwierdzających (SEC(2000) 2203).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

rozbudowanymi programami szkoleniowymi, dotyczącymi w szczególności procedur administracyjnych i finansowych. W 2004 r. wymóg zgodności ze standardami kontroli wewnętrznej został rozszerzony na przedstawicielstwa. Według EuropeAid wszystkie podstawowe wymogi przyjęte dla przedstawicielstw zostały wdrożone do dnia 31 grudnia 2004 r. Kontrola Trybunału potwierdza uwagę Dyrektora Generalnego zawartą w rocznym sprawozdaniu z działalności, że wciąż niezbędna jest poprawa, zarówno w centrali Komisji, jak i w przedstawicielstwach (patrz: pkt 7.17–7.27).

Dyrekcja Generalna „Pomoc Humanitarna ECHO”*Ocena ryzyka*

7.10. DG ECHO przeprowadziła należytą samoocenę ryzyka, która doprowadziła do wyciągnięcia właściwego wniosku, że wiele obszarów ryzyka w dziedzinie pomocy humanitarnej pozostaje poza jej kontrolą, z wyjątkiem doboru właściwych partnerów wdrażających. Podobnie jak w poprzednich latach, starania na rzecz obniżenia ryzyka koncentrowały się więc na procedurze doboru partnerów wdrażających w połączeniu z systemem kontroli tych, którzy zostali wybrani.

Kontrola partnerów wdrażających

7.11. DG ECHO posiada kompleksowy system kontroli partnerów wdrażających. W ramach kontroli oceniano takie kwestie jak: organizacja, procedury i kontrole wewnętrzne stosowane przez partnerów wdrażających, jak również systemy księgowo i finansowe, kultura zarządzania oraz systemy rekrutacji personelu. Przeprowadzono także szczegółowe badania wydatków w ramach projektów realizowanych przez partnerów.

7.12. W 2004 r. DG ECHO zakończyła 130 kontroli, z czego 70 zostało przeprowadzonych w siedzibach partnerów wdrażających. Te 70 kontroli przeprowadzonych na zlecenie DG ECHO przez kontrolerów zewnętrznych, obejmuje 344 projekty zakończone pomiędzy 1998 a 2003 r. Pozostałe 60 kontroli dotyczyło projektów kontrolowanych w terenie (28 sprawozdań), dotacji (19 sprawozdań) i biur DG ECHO (13 sprawozdań) Trybunał początkowo przeanalizował 20 sprawozdań z kontroli, z których 13 było zleconych kontrolerom zewnętrznym. Następnie Trybunał sprawdził jakość kontroli zewnętrznych poprzez wizyty w siedzibach europejskich trzech partnerów wdrażających i zbadanie dwóch projektów w każdej z nich. W rezultacie odnotowano następujące uwagi:

a) najczęstszym rodzajem ustaleń odnotowanym przez kontrolerów zewnętrznych był brak wymaganych dokumentów uzasadniających wydatki. Stanowiło to główną przyczynę braku uznania wydatków przez partnera wdrażającego. Kontrole partnerów wdrażających przeprowadzone przez Trybunał potwierdziły, że główne źródło błędów stanowi brak dokumentów poświadczających, ale także ujawniły, że fakt ten nie zawsze był odnotowany przez kontrolerów zewnętrznych w przypadku gdy tego typu błąd występował w badanej przez nich próbie transakcji;

7.12.

a) Stwierdzenie Trybunału opiera się na jednej z najwcześniejszych kontroli, przeprowadzonej przez nowego w tamtym czasie audytora zewnętrznego. Od tego czasu Komisja na bieżąco analizowała i precyzowała kwestie, których powinny dotyczyć sprawozdania audytorów zewnętrznych.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) kontrolerzy zewnętrzni ujawnili tylko jeden przypadek nieprzestrzegania zasad organizacji przetargów, ale w ramach większości kontroli nie zbadano dogłębnie procedur przetargowych. Badanie Trybunału przeprowadzone u partnerów wdrażających wykazało błędy w procedurach przetargowych w czterech z sześciu sprawdzonych projektów.

7.13. Partnerzy wdrażający zobowiązali się do realizacji zaleceń poczynionych przez program kontroli DG ECHO odnośnie do poprawy swoich systemów kontroli wewnętrznej. Suma 0,5 mln euro została uznana przez Komisję za wydatki niekwalifikowalne i wydano polecenia windykacyjne. Powyższe wyniki wskazują, że kontrole organizacji wdrażających mogą stanowić efektywny instrument systemów nadzoru i kontroli DG ECHO.

7.14. Charakter uwag zawartych w sprawozdaniach z kontroli oraz błędy ujawnione przez Trybunał w wyniku jego własnego badania wydatków odpowiadają w dużej mierze ustaleniom z kontroli wynikających z badania transakcji na poziomie organizacji wdrażających (patrz: pkt 7.31 i 7.32).

Funkcja kontroli wewnętrznej

7.15. Za DG ECHO i EuropeAid odpowiada jedna jednostka kontroli wewnętrznej. W 2004 r. przeprowadziła ona ocenę stopnia obciążenia zadaniami jednostek DG ECHO (w tej kwestii patrz także: pkt 7.22).

Biuro Współpracy EuropeAid na szczeblu centralnym*Działania podjęte w związku z uwagami przedstawionymi w 2003 r.*

7.16. W sprawozdaniu rocznym za 2003 r. (pkt 7.18, 7.19, 7.21, 7.22 i 7.23) Trybunał odnotował, że nie wszystkie dyrekcje przeprowadziły kontrolę swoich przedstawicielstw, jednostki centrali nie były informowane na bieżąco o kontrolach wszczętych przez przedstawicielstwa; jednostka kontroli wewnętrznej nie posiadała wystarczających zasobów, aby prowadzić prace, które pomogłyby Dyrektorowi Generalnemu w sporządzeniu jego rocznego oświadczenia; brak było dowodów na współpracę pomiędzy jednostkami centrali w prowadzeniu weryfikacji ex-post, a informacje na temat odzyskiwania funduszy oraz nierozliczonych zaliczek nie były systematycznie monitorowane przez EuropeAid. W 2004 r. główna poprawa polegała na tym, że jednostka „Programowanie, kontrola wewnętrzna i kontrola ex-post” była jako jedyna odpowiedzialna za weryfikacje ex-post (patrz: pkt 7.23). W innych aspektach konieczna jest dalsza poprawa, co przedstawiają kolejne punkty. Patrz: **tabela 7.1**.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Do połowy 2004 r. przeprowadzane przez Komisję badania procedur przetargowych ograniczały się do sprawdzenia, czy wybrany oferent istnieje. Po wykryciu słabych punktów Komisja rozszerzyła zakres przeprowadzanych kontroli, tak że obejmują one również weryfikację ofert organizacji, które nie zostały uwzględnione w procedurze przetargowej.

7.16. Od 2003 r. Komisja podejmowała dalsze działania konieczne do stworzenia ogólnej strategii audytu oraz dokładniejszego określenia ogólnej strategii nadzoru i kontroli, obejmującej funkcje i zadania służb w centrali i przedstawicielstwach.

Przeprowadzona w marcu 2005 r. reorganizacja służb EuropeAid ma na celu wzmocnienie ich roli, która stopniowo ewoluuje w kierunku nadzoru, koordynacji i wsparcia w zakresie zarządzania przeniesionego na szczebel przedstawicielstw Komisji. Ponadto zadaniem systemów monitorowania i kontroli w Komisji jest zapewnienie, aby partnerzy, z którymi podpisano umowy, przestrzegali zobowiązań umownych. Komisja zamierza również dalej rozwijać funkcje swojego systemu informacji zarządczej.

Tabela 7.1

a) Trybunał — ocena systemów nadzoru i kontroli w 2004 r.

	DG ds. Pomocy Humanitarnej ECHO	Biuro Współpracy EuropeAid	Przedstawicielstwa
Założenie ogólne	A	B	—
Procedury i instrukcje	A	A	A
Praktyczne funkcjonowanie	A	B ⁽¹⁾	B ⁽¹⁾
Kontrole wewnętrzne	B ⁽²⁾	B ⁽²⁾	B ⁽²⁾
Sprawozdawczość kierownictwa	A	B ⁽¹⁾	B

⁽¹⁾ Większość elementów funkcjonuje prawidłowo, ale niektóre istotne elementy wymagają poprawy.

⁽²⁾ Jednostka kontroli wewnętrznej skoncentrowała się na analizie systemowej i nie przeprowadziła jeszcze badań systemu.

b) Trybunał — ocena kontroli zewnętrznych na poziomie organizacji wdrażających projekty finansowane przez EuropeAid

Jakość kontroli	A
Ilość kontroli	B ⁽¹⁾
Określenie zakresu zadań	B ⁽²⁾
Udział Komisji w wyborze kontrolerów	B ⁽²⁾
Uwzględnienie procedur przetargowych w zakresie kontroli	B ⁽²⁾
Sprawozdanie z wyników przeglądu systemów księgowych	C
Dowody wykorzystania sprawozdań z kontroli i działań podejmowanych na ich podstawie	B

⁽¹⁾ Tym niemniej, liczba kontroli wzrosła w porównaniu z 2003 r.

⁽²⁾ W przypadku kontroli zewnętrznych wszczynanych przez Komisję, zakres zadań i udział w wyznaczaniu kontrolerów były zadowalające, natomiast w przypadku kontroli wszczynanych przez organizacje wdrażające, konieczna jest poprawa.

Legenda

Ocena systemów nadzoru i kontroli	
Funkcjonuje prawidłowo. Niezbędne nieliczne lub nieznaczne poprawki	A
Funkcjonuje, ale wymagana jest poprawa	B
Nie funkcjonuje zgodnie z założeniami	C

c) Podstawowe obszary poddane dalszemu badaniu przez Trybunał Obrachunkowy w 2004 r.

	DG ds. Pomocy Humanitarnej ECHO	Biuro Współpracy EuropeAid	Przedstawicielstwa
Przeprowadzenie analizy ryzyka	Analiza przeprowadzona jak w latach poprzednich.	Samoocena za 2004 r. zakończona w styczniu 2005 r.	—
Systemy sprawozdawcze	Utrzymany należyty standard.	Systemy sprawozdawcze uległy poprawie w porównaniu z 2003 r., jednak niezbędne są dalsze udoskonalenia — moduł kontroli CRIS niepowiązany z informacją zarządczą; — EAMR niekompletne	Przedstawicielstwa przedstawiały sprawozdania trzy razy w ciągu roku.
Opracowanie założeń audytów i kontroli zewnętrznych	W pełni zrealizowane.	Dokument strategiczny w 2004 r.	—
Realizacja kontroli zewnętrznych i działania pokontrolne	Przeprowadzono kontrole i działania pokontrolne. Należy wydać jaśniejsze instrukcje.	Większość kontroli została przeprowadzona, natomiast należy poprawić zakres wymagań i obowiązków i działania pokontrolne.	—

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena ryzyka

7.17. Na podstawie samooceny ryzyka za 2004 r., zakończonej w styczniu 2005 r., w zakresie Roczego Planu Zarządzania, sporządzono ogólną listę głównych obszarów ryzyka w EuropeAid. Jednakże ocena ta nie uwzględniła organizacji wdrażających jako poziomu, na którym istnieje najwyższe ryzyko finansowe (patrz: pkt 7.32).

Informacja i sprawozdawczość

7.18. Większość danych finansowych wykorzystywanych do celów monitoringu pochodzi ze wspólnego systemu informacyjnego Relex (CRIS) Biura Współpracy EuropeAid. Informacja finansowa koncentruje się na decyzjach, udzielaniu zamówień, zobowiązaniach i płatnościach dokonywanych na szczeblu Komisji.

7.19. Ponadto od momentu, gdy przedstawicielstwa w dużej mierze przejęły zarządzanie i realizację działań na rzecz rozwoju, mają one obowiązek dostarczać centrali EuropeAid sprawozdania z zarządzania działaniami zewnętrznymi (EAMR), które uwzględniają także kwestie kontroli wewnętrznej. W próbie 13 sprawozdań obejmujących 2004 r., badanych przez Trybunał, informacje dotyczące standardów kontroli wewnętrznej zostały przedstawione jedynie w pięciu sprawozdaniach, a informacje dotyczące ustaleń z kontroli wszczętych przez przedstawicielstwa w jednym sprawozdaniu.

Monitoring finansowy

7.20. Jednostki finansowe czterech dyrekcji geograficznych zarządzających działaniami zdecentralizowanymi⁽⁴⁾ przeprowadziły różny zakres kontroli swoich przedstawicielstw, badając funkcjonujące w przedstawicielstwach systemy finansowe w zakresie przeprowadzania transakcji, a także system udzielania zamówień oraz systemy nadzoru i kontroli, uzupełnione o kontrolę transakcji realizowanych przez przedstawicielstwa. Jedynie dwie dyrekcje posiadały program regularnej kontroli przedstawicielstw. Jak wskazano w sprawozdaniu rocznym z zeszłego roku, takie podejście powinno zostać rozszerzone na wszystkie dyrekcje.

7.17. Nie jest to jedyna forma przeprowadzania przez EuropeAid oceny ryzyka.

Ryzyko finansowe na poziomie organizacji odpowiedzialnych za realizację projektów jest oceniane w momencie opracowywania i finansowania projektów i programów, równocześnie z analizą ograniczeń i warunków koniecznych do skutecznej realizacji projektu/programu, z uwzględnieniem aspektów wykonalności (możliwości beneficjenta końcowego). Regularne monitorowanie umożliwia Komisji podjęcie odpowiednich środków w celu poprawienia lub przekształcenia projektów.

7.19. Jeśli chodzi o wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej w przedstawicielstwach, przedstawicielstwa mają obowiązek wskazania w sprawozdaniach z zarządzania pomocą zewnętrzną (EAMR) istotnych spraw związanych z danym okresem i planowanymi inicjatywami. Ponadto od przedstawicielstw nie wymaga się informowania centralnych służb EuropeAid o wszystkich wynikach przeprowadzonych kontroli, lecz jedynie o tych istotnych elementach, które mogą przyczynić się do zapewnienia zgodności z prawem i prawidłowości podstawowych operacji.

7.20. Jak wskazano w odpowiedzi na pkt 7.18 zeszłorocznego sprawozdania, zanim doszło do przekazania kompetencji (2001–2004), wszystkie przedstawicielstwa były poddawane systematycznej weryfikacji. Jeśli chodzi o monitorowanie zdecentralizowanej działalności przedstawicielstw, służby mają do dyspozycji różne połączenia procedur kontroli, inspekcji i audytów, w zależności od ich potrzeb.

EuropeAid zamierza promować stosowanie najlepszych praktyk przy tych ocenach, opierając się na zdobytym doświadczeniu.

⁽⁴⁾ Azja; Europa, Kaukaz i Środkowa Azja; basen M. Śródziemnego oraz Bliski Wschód; Ameryka Łacińska.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kontrola organizacji wdrażających

7.21. W 2004 r. 143 kontrole projektów zostało wszczętych przez różne dyrekcje EuropeAid w ramach programu kontroli na 2004 r. Na początku 2005 r. większość kontroli wciąż była na etapie realizacji. Zostały one wszczęte obok kontroli przeprowadzonych w imieniu przedstawicielstw poza rocznym programem kontroli lub zleconych bezpośrednio przez organizacje wdrażające. W większości przypadków jednostki centrali nie otrzymywały regularnych informacji o kontrolach wszczynanych przez przedstawicielstwa. Moduł „CRIS-audit”, który powinien zawierać kompleksowe informacje na temat kontroli, został włączony do systemu informacji finansowej CRIS w EuropeAid, jednak dane są niekompletne i powinny być jak najszybciej połączone z odpowiednimi informacjami na temat monitoringu projektów w celu umożliwienia stałego monitorowania spełnienia wymogów legalności i prawidłowości.

Funkcja kontroli wewnętrznej

7.22. W 2004 r. jednostka kontroli wewnętrznej uaktualniła swoje analizy standardów kontroli wewnętrznej, czyniąc bardzo istotne zalecenia na temat podejmowania bardziej szczegółowych analiz ryzyka oraz w sprawie poprawy systemów nadzoru i kontroli, a także wydała dwa sprawozdania dotyczące poszczególnych zagadnień. Jednostka zakończyła także sprawozdania z oceny obciążenia zadaniami dwóch przedstawicielstw. Jak wykazano już w sprawozdaniu rocznym za 2003 r., można kwestionować fakt, czy oceny te powinny być prowadzone przez jednostkę kontroli wewnętrznej, uwzględniając jej bardzo ograniczone zasoby kadrowe. Priorytetowym zadaniem jednostki kontroli wewnętrznej powinna być ocena systemów, które służą zapewnieniu legalności i prawidłowości transakcji oraz wspieranie Dyrektora Generalnego przy sporządzaniu należycie uzasadnionego oświadczenia rocznego, szczególnie w zakresie jakości procedur kontrolnych i systemów sprawozdawczości, zarówno w centrali, jak i przedstawicielstwach.

Weryfikacje ex-post

7.23. Jednostka „Programowanie, kontrole wewnętrzne i kontrole ex-post” przeprowadziła badanie ex-post na próbie płatności EuropeAid dokonanych w pierwszych dziewięciu miesiącach 2004 r. Niski poziom wykazanych błędów został potwierdzony w trakcie własnych prac Trybunału w zakresie tego typu transakcji (patrz: pkt 7.29).

7.21. Przedstawicielstwa są zobowiązane do informowania w sprawozdaniach z zarządzania pomocą zewnętrzną (EAMR) o przeprowadzanych przez siebie kontrolach. System ten zapewnił służbom centralnym w 2004 r. regularne otrzymywanie informacji.

Obecnie można powiązać informacje z systemu CRIS-audit z odpowiednimi informacjami o projekcie.

7.22. W komunikacie Komisji, na mocy którego stworzono jednostki audytu wewnętrznego, zostały określone trzy cele ich działań: dwa związane są z kontrolą ryzyka i systemem kontroli wewnętrznej, w ramach trzeciego wydawane są zalecenia służące poprawie wydajności i skuteczności działań oraz zapewnieniu oszczędności w wykorzystywaniu zasobów.

Ocena obciążenia pracą, przeprowadzana przez jednostki audytu wewnętrznego, stanowi odpowiedź na trzeci cel. Zarządzanie zasobami ludzkimi zostało zidentyfikowane jako jeden z elementów ryzyka przez EuropeAid w jego własnej ocenie ryzyka, a Komunikat w sprawie dekoncentracji ze stycznia 2004 r. zobowiązywał jednostki audytu wewnętrznego Relex do przeprowadzenia wspólnej kontroli ocen obciążenia pracą w zdecentralizowanych przedstawicielstwach w celu zapewnienia, że liczba pracowników jest wystarczająca do realizacji nowych zwiększonych obowiązków.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kontrola transakcji

7.24. Centrala EuropeAid oraz przedstawicielstwa przeprowadzają badania i kontrole transakcji realizowanych na tym poziomie. W niektórych przypadkach, gdzie do wniosków o płatność dołączono sprawozdanie zewnętrznego kontrolera uznającego przedmiotowe wydatki lub w przypadku wniosków, które były kontrolowane na miejscu przez personel Komisji, Komisja ocenia, czy transakcje leżące u podstaw rozliczeń, dokonane przez organizacje wdrażające są merytorycznie legalne i prawidłowe. W innych przypadkach Komisja polega na dokumentach dostarczonych przez organizacje wdrażające i sprawdza uzasadnienie wniosku o płatność w świetle postanowień umowy, umowy finansowania oraz przewidzianego budżetu.

7.24. Zadaniem systemów monitorowania i kontroli w Komisji jest zapewnienie, aby partnerzy, z którymi podpisano umowy, przestrzegali zobowiązań umownych, zgodnie z wymaganiami rozporządzeń finansowych.

Kontrole zewnętrzne stanowią niezależne potwierdzenie jakości systemów zarządzania stosowanych podczas realizacji projektów oraz kwalifikowalności poniesionych wydatków. Przepisy dotyczące kontroli (poświadczanie rozliczeń dla niektórych rodzajów wydatków lub dla całości wydatków) zawarte są w porozumieniach i umowach o finansowaniu.

Dodatkowe kontrole i audyty partnerów, z którymi podpisano umowy, są przeprowadzane w oparciu o ocenę ryzyka, ponieważ w wielu przypadkach niewspółmierna byłaby szczegółowa analiza ich ogólnych systemów kontroli wewnętrznej oprócz normalnej kontroli dotyczącej zgodności z prawem i prawidłowości płatności.

Procedury i kontrole finansowe zostały ustanowione w celu osiągnięcia równowagi między poziomem ryzyka a przeprowadzonymi kontrolami, przy uwzględnieniu różnych rodzajów zarządzania.

Systemy nadzoru i kontroli na szczeblu przedstawicielstw

7.25. Trybunał przeprowadził kontrolę pięciu przedstawicielstw (w Bośni, Kambodży, Kazachstanie, Syrii i na Filipinach) w celu oceny systemów nadzoru i kontroli oraz poddania kontroli szeregu transakcji, w przypadku których Biuro Współpracy EuropeAid pełniło funkcję delegowanego urzędnika zatwierdzającego. Przegląd systemów nadzoru i kontroli funkcjonujących w przedstawicielstwach wykazał, że stosowane procedury na ogół wystarczały, by zapewnić, aby zobowiązania i płatności realizowane przez Komisję były legalne i prawidłowe.

7.26. Wykorzystanie kontrolerów zewnętrznych oraz procedury ich wyznaczania są na ogół zawarte w umowach finansowania projektu. Przepisy te były niejasno sformułowane w umowach finansowania, w przypadku których Trybunał analizował sprawozdania z kontroli zewnętrznej. Sprawilo to, że organizacje wdrażające miały szeroki margines swobody w podejściu do wyboru kontrolerów zewnętrznych oraz określania ich zadań.

7.26. W ostatnich latach korzystanie ze standardowych dokumentów kontraktowych (umów, porozumień o dotacjach i o finansowaniu) przyczyniło się do poprawy poziomu kontroli przeprowadzanych przez Komisję. Zmienione zostały również warunki umów dotyczące „audytów poświadczających”. Na przykład w celu sprawowania lepszej kontroli nad wyborem audytorów przez beneficjentów i organizacje odpowiedzialne za realizację projektów, Komisja zamierza wprowadzić odpowiednie warunki dotyczące podstawowych kryteriów wyboru audytorów w formie standardowego zakresu wymagań dla audytów. Beneficjenci i organizacje odpowiedzialne za realizację projektów będą musiały go stosować przy wyborze i zatrudnianiu audytorów.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.27. W krajach odwiedzonych przez Trybunał zbadano 14 sprawozdań z kontroli zewnętrznej projektów (13 zleconych przez organizacje wdrażające i jedna przez Komisję), z których 12 dotyczyło projektów skontrolowanych na miejscu przez Trybunał. Zakres wymagań i obowiązków na piśmie nie istniał w przypadku dwóch z 14 kontroli zewnętrznych. W przypadku pozostałych 12, analiza Trybunału, łącznie z wynikami badań dotyczących niektórych projektów będących przedmiotem tych zewnętrznych kontroli wykazała, że jakość sprawozdań z kontroli zewnętrznych była odpowiednia w stosunku do wymagań poszczególnych zakresów wymagań i obowiązków. Jednakże jedynie jedna kontrola zlecona przez organizację wdrażającą przewidywała weryfikację zgodności z wymogami finansowania UE. Jak się spodziewano, ustalenia z tej kontroli zostały potwierdzone w trakcie prac Trybunału, natomiast w przypadku ośmiu z 12 sprawozdań z kontroli zewnętrznej projektów również sprawdzonych na miejscu przez Trybunał, wykryto błędy nieodnotowane przez kontrolerów zewnętrznych.

*Kontrola transakcji***Kontrola transakcji realizowanych na szczeblu przedstawicielstw**

7.28. W przypadku każdego kontrolowanego przedstawiciela dokonano kontroli próby transakcji na tym szczeblu. Obejmowały one 30 płatności (na sumę 8,4 mln euro) oraz 10 przetargów (na sumę 12,7 mln euro).

7.29. Przeprowadzone przez Trybunał kontrole płatności dokonanych na rzecz organizacji wdrażających ujawniły jedynie niski poziom błędów.

Kontrola transakcji realizowanych na szczeblu organizacji wdrażających

7.30. Trybunał skontrolował 17 projektów zarządzanych przez organizacje wdrażające, w ramach których sprawdził próbę 237 transakcji w celu wyciągnięcia wniosków na temat ich legalności i prawidłowości oraz sprawdzenia funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej.

7.31. Kontrole projektów, przeprowadzone przez Trybunał w trzech z 17 organizacji wdrażających skontrolowanych na miejscu, ujawniły niedociągnięcia w kontrolach wewnętrznych spowodowane brakiem właściwego rozdziału obowiązków związanych z zatwierdzaniem i księgowaniem płatności.

7.32. W transakcjach zbadanych na poziomie 11 z kontrolowanych projektów stwierdzono znaczną liczbę błędów występujących często lub mających znaczący wpływ na wydatki. Do najczęstszych należało nieprzestrzeganie ustanowionych procedur udzielania zamówień (w 8 z 17 projektów kontrolowanych na miejscu), braki w dokumentacji (5 z 17) oraz niekwalifikowalne wydatki (4 z 17).

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.27. EuropeAid pracuje obecnie nad nową wersją przewodnika o procedurach umownych w zakresie pomocy zewnętrznej WE. Nowa wersja standardowej umowy o dotację będzie zawierała zakres wymagań i obowiązków na użytek beneficjentów. Zakres wymagań i obowiązków będzie w szczególności służył przestrzeganiu warunków umownych, również tych dotyczących procedury przetargowej i kwalifikowalności kosztów. Standardowy zakres wymagań i obowiązków tego typu powinien różnić się od zakresu obowiązków i wymagań dotyczącego audytów przeprowadzanych przez Komisję, który może być opracowywany indywidualnie w poszczególnych przypadkach.

7.31–7.32. Komisja podjęła w ostatnich latach działania mające na celu usunięcie niedociągnięć przy stosowaniu procedur umownych przez organizacje odpowiedzialne za realizację projektów poprzez wprowadzenie standardowych umów, łącznie z wprowadzeniem sprawozdań z audytu, zgodnie z którymi audytorzy są zobowiązani skontrolować przestrzeganie przez beneficjentów obowiązujących zasad. Obecnie Komisja opracowuje nowy wzór sprawozdania z audytu i przygotowuje poprawioną wersję zakresu wymagań i obowiązków dla audytorów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Analiza rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń delegowanych urzędników zatwierdzających

7.33. Trybunał dokonał przeglądu rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń Dyrektora Generalnego Biura Współpracy EuropeAid i Dyrektora Generalnego DG ECHO. Przegląd dotyczył przede wszystkim tych części sprawozdań, które dotyczyły działań podjętych przez Komisję w związku z zaleceniami Trybunału Obrachunkowego i kontrolerów wewnętrznych Komisji oraz działań przewidzianych w planie działań Komisji (dołączonej do streszczenia rocznych sprawozdań z działalności za rok 2003 ⁽⁵⁾), jak również standardów kontroli wewnętrznej. Trybunał zbadał, czy i w jakim zakresie oświadczenia Dyrektorów Generalnych dotyczące procedur kontrolnych ustanowionych w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji stanowiących podstawę rozliczeń, były uzasadnione i poparte dostatecznymi dowodami.

7.34. Trybunał stwierdził, że informacje przedstawione w sprawozdaniach były dokładne i w sposób rzetelny przedstawiały działania podjęte w ramach kontynuacji planów działania i wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej. Zarówno DG ECHO, jak i Biuro Współpracy EuropeAid podjęły odpowiednie działania, by zaradzić niedociągnięciom ujawnionym w roku 2003 oraz uzupełnić i poprawić zgodność ze standardami kontroli wewnętrznej.

7.35. Od stycznia 2004 r. przedstawicielstwa mają obowiązek przedstawiać centrali sprawozdania dotyczące przeprowadzonych kontroli zewnętrznych, kwestii mających wpływ na legalność i prawidłowość oraz podjętych odpowiednich działań. Niemniej jednak próba sprawdzona przez Trybunał pokazuje, że nie zawsze było to robione w sposób spójny (patrz: pkt 7.19).

7.36. Roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid zawiera opis systemów kontroli wewnętrznej, dotyczący przede wszystkim transakcji realizowanych pomiędzy Komisją a organizacjami wdrażającymi, które na ogół funkcjonowały należycie. Metodologia kontroli organizacji wdrażających została ustanowiona w 2004 r. Tym niemniej jej praktyczne zastosowanie wymaga czasu; w szczególności wykorzystanie i monitoring wyników kontroli wciąż nie są odpowiednie do celów uzyskania zapewnienia w zakresie legalności i prawidłowości transakcji zarządzanych przez te organizacje.

7.35. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 7.19.

7.36. EuropeAid udoskonaliło swoje funkcje kontrolne w 2004 r. Została opracowana kompleksowa strategia audytów, do stosowania zarówno przez EuropeAid, jak i przez przedstawicielstwa. Ponadto zdefiniowano kryteria ryzyka, służące ustaleniu, w których przypadkach należy przeprowadzić audyty, oraz wydano standardowy zakres wymagań i obowiązków dla audytorów. Stworzony został również skomputeryzowany system wspomagania i monitoringu audytów „CRIS-Audit”.

Działania podejmowane w następstwie wyników audytów stanowią część zadań kierownictwa średniego szczebla w przedstawicielstwach i służbach centralnych. Audyty są włączone w całość cyklu zarządzania projektem.

Ponadto rezultaty poprzednich audytów są uwzględniane przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym umieszczeniu projektu w rocznym planie audytów, opracowywanym na podstawie oceny ryzyka.

Mimo tego Komisja nieustannie pracuje nad rozwojem i wdrożeniem wymienionych przez Trybunał metod audytu.

⁽⁵⁾ Streszczenie rocznych sprawozdań z działalności DG i departamentów za 2003 r., COM(2004) 418 wersja ostateczna z 9.6.2004.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.37. Dyrektor Generalny Biura Współpracy EuropeAid oświadczył, że na podstawie własnego osądu i posiadanych informacji uzyskał uzasadnione zapewnienie, że wdrożone procedury kontrolne dają dostateczne gwarancje legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Kontrola Trybunału potwierdza powyższe oświadczenie w zakresie systemów zapewniających legalność i prawidłowość płatności realizowanych przez centralę i przedstawicielstwa na rzecz organizacji wdrażających. Jednakże Trybunał stwierdził, że systemy nadzoru legalności i prawidłowości wydatków stanowiących podstawę sprawozdań finansowych składanych przez organizacje wdrażające są wciąż nieodpowiednie i powinny zostać wzmocnione (patrz: pkt 7.27).

7.38. Oświadczenie złożone przez Dyrektora Generalnego DG ECHO zawiera zastrzeżenie o nieprzestrzeganiu procedur udzielania zamówień przez organizację humanitarną. Oświadczenie zawiera dostateczne informacje na temat problemu, który wywołał zastrzeżenie i precyzuje, jakie mogą być jego skutki finansowe.

Wnioski

7.39. W trakcie 2004 r. Komisja starała się poprawić systemy nadzoru i kontroli zgodnie z niektórymi zaleceniami Trybunału zawartymi w **tabeli 7.1** sprawozdania rocznego za 2003 r. Efekty tej poprawy nie są jeszcze w pełni widoczne na poziomie organizacji wdrażających. Kontrola Trybunału ujawniła niewiele błędów w transakcjach na szczeblu przedstawicielstw (patrz: pkt 7.29). Jednakże, podobnie jak w latach poprzednich, wykryto niedociągnięcia w kontroli wewnętrznej (patrz: pkt 7.31) oraz relatywnie dużą liczbę błędów występujących często i mających znaczny wpływ finansowy na poziomie organizacji wdrażających projekt (patrz: pkt 7.32). Najczęstszym błędem był brak zapewnienia zgodności z wymogami Komisji w zakresie procedur udzielania zamówień oraz procedur przetargowych. Podkreśla to konieczność przyjęcia kompleksowego podejścia w kwestii nadzoru, kontroli i audytu tych organizacji.

7.40. Roczne sprawozdania z działalności DG ECHO i Biura Współpracy EuropeAid zawierały opis istniejących systemów kontroli wewnętrznej. DG ECHO zmniejszyło ryzyko nielegalnych lub nieprawidłowych transakcji poprzez operacyjny system kontroli projektu, chociaż kontrolerzy zewnętrzni powinni otrzymywać jaśniejsze instrukcje (patrz: pkt 7.11–7.14). W przypadku Biura Współpracy EuropeAid Trybunał nie mógł na podstawie sprawozdania i oświadczenia (patrz: pkt 7.36) uzyskać zapewnienia, ponieważ kluczowe elementy systemów nadzoru i kontroli dotyczących legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń na poziomie organizacji wdrażających wymagają dalszej poprawy, zanim staną się w pełni operacyjne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.37. W roku 2004 istniały wszystkie konieczne systemy nadzoru i kontroli, na podstawie których dyrektor generalny może wydać uzasadnione zapewnienie dotyczące zgodności z prawem i prawidłowości transakcji przeprowadzonych przez EuropeAid w 2004 r.

Jeśli chodzi o wykorzystanie wyników audytów, audyty zewnętrzne nie są jedynym dostępnym źródłem dla wydania poświadczenia zgodności z prawem i prawidłowości podstawowych operacji. Dostępne są również inne źródła, np. opcjonalne kontrole ex ante, kontrole ex post transakcji, wizytacje i sprawozdania z monitorowania.

Kontrole takie zostały w kontekście oświadczenia dyrektora generalnego uznane za wystarczające do wydania ogólnego poświadczenia.

7.39. Komisja przyjmuje do wiadomości, że Trybunał uważa za konieczne dalsze udoskonalenie systemu kontroli w Komisji oraz stwierdza, że audyt Trybunału na poziomie przedstawicielstw (7.29) potwierdza informacje zgromadzone przez Komisję.

Komisja podejmowała w ciągu ostatnich kilku lat działania mające na celu usunięcie niedociągnięć przy stosowaniu procedur umownych przez organizacje odpowiedzialne za realizację projektów.

7.40. Jeśli chodzi o DG ECHO, Komisja przyjmuje stwierdzenie Trybunału, że system operacyjnych audytów zmniejsza ryzyko nielegalnych lub nieprawidłowych transakcji. Komisja na bieżąco kontroluje i wyjaśnia kwestie, których powinny dotyczyć sprawozdania audytorów zewnętrznych.

Jeśli chodzi o EuropeAid, Komisja przyznaje, że wszystkie elementy systemu kontroli wewnętrznej mogą i powinny zostać poprawione. Jednak już w roku 2004 istniały wszystkie konieczne systemy nadzoru i kontroli, na podstawie których dyrektor generalny może wydać uzasadnione poświadczenie zgodności z prawem i prawidłowości transakcji przeprowadzonych przez EuropeAid w 2004 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Trybunał odnotował stałe postępy osiągnięte przez EuropeAid w tej dziedzinie. Audyty stanowią dodatkowe poświadczenie, oprócz kontroli zgodności i „kontroli stanu faktycznego” przeprowadzanych w całości przez służby Komisji przed wypłatą środków. Dodatkowe poświadczenie tego rodzaju zawarte jest również w rocznym planie audytów, kontroli ex post transakcji, wizytacji i sprawozdań z monitorowania.

Zalecenia

7.41. Na podstawie powyższych faktów Trybunał zaleca, by:

- a) Komisja wyjaśniła z agencjami ONZ prawo Trybunału do dostępu do projektów przez nie zarządzanych (patrz: pkt 7.8);
- b) ocena ryzyka EuropeAid obejmowała poziom organizacji wdrażającej (patrz: pkt 7.17);
- c) informacje dostarczane przez przedstawicielstwa, łącznie z wynikami kontroli projektu, były bardziej systematycznie sprawdzane oraz monitorowane w ramach kontroli centrali (patrz: pkt. 7.19 i 7.20);
- d) informacje dotyczące wszystkich kontroli, również tych zleczanych przez organizacje wdrażające, były rejestrowane w CRIS i połączone z odpowiednimi informacjami na temat zarządzania projektem (patrz: pkt 7.21);
- e) zakres wymagań i obowiązków dla kontroli projektów był bardziej szczegółowy w wymogach i obejmował sprawdzenie spełnienia wymogów Komisji w zakresie procedur udzielania zamówień oraz procedur przetargowych, a także kwalifikowalności wydatków (patrz: pkt 7.11–7.12 i 7.32). Powinno to ułatwić sprawdzenie jakości kontroli zewnętrznych, które powinna prowadzić Komisja.

7.41.

- a) Przypomniano ONZ, że Trybunał Obrachunkowy może w ramach swoich audytów Komisji przeprowadzić kontrolę działań realizowanych przez ONZ oraz że jest do tego uprawniony dzięki klauzuli weryfikacyjnej.
- b) Instrumenty planowania i monitorowania stosowane przez Komisję na poziomie projektów pozwalają na należyte uwzględnienie ryzyka i na podjęcie działań służących jego opanowaniu lub zmniejszeniu.

Patrz również: odpowiedź na pkt 7.17.

- c) EuropeAid zamierza opierać się na zdobytych doświadczeniach i promować stosowanie najlepszych praktyk.
- d) Obecnie można powiązać informacje z systemu CRIS-audit z odpowiednimi informacjami o projekcie (patrz: pkt 7.21).
- e) W wyniku swoich kontroli i analiz ryzyka systemów stosowanych przez partnerów odpowiedzialnych za realizację projektów Komisja (DG ECHO) skupiła się w przeprowadzanych audytach na wzmocnieniu kontroli procedur przetargowych u partnerów odpowiedzialnych za realizację projektów. Komisja zbada, w jaki sposób można by udoskonalić szczegółowe kontrole jakości jej projektów, oraz przedstawi dalsze instrukcje dla zewnętrznych audytorów dotyczącej planowanych kontroli.

EuropeAid pracuje obecnie nad nową wersją przewodnika o procedurach umownych w zakresie pomocy zewnętrznej WE. Nowa wersja standardowej umowy o dotację będzie zawierała zakres wymagań i obowiązków na użytek beneficjentów. Zakres wymagań i obowiązków będzie w szczególności służył przestrzeganiu warunków umownych, również tych dotyczących procedury przetargowej i kwalifikowalności kosztów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI

Sprawozdanie specjalne nr 3/2001 dotyczące zarządzania Komisji w zakresie międzynarodowych umów w sprawie rybołówstwa

7.42. W lipcu 2001 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne nr 3/2001 dotyczące zarządzania Komisji w zakresie międzynarodowych umów w sprawie rybołówstwa. Główne uwagi i zalecenia uwzględnione przez Radę w procedurze udzielania absolutorium ⁽⁶⁾ dotyczyły:

- a) celu umów: Trybunał wskazał, że powiązanie roli handlowej i aspektów pomocy na rzecz rozwoju w niektórych umowach utrudnia ich ocenę; wskazał on także na brak spójności i słabą koordynację pomiędzy umowami międzynarodowymi i aspektem strukturalnym wspólnej polityki rybołówstwa;
- b) stosunku koszt-korzyść: Trybunał zalecił wprowadzenie systemu ciągłego monitoringu oraz szczegółową analizę kosztów/korzyści umów; ubolewał także nad faktem, że możliwości połowowe nie są zawsze w pełni wykorzystywane.

Cel umów

Powiązanie roli handlowej i aspektów pomocy na rzecz rozwoju

7.43. Opinie Komisji na temat umów w sprawie rybołówstwa zmieniły się od momentu publikacji sprawozdania specjalnego ⁽⁷⁾. Komisja, zgodnie ze swoim komunikatem, uważa, że spójność pomiędzy celami wspólnej polityki rybołówstwa ⁽⁸⁾ a europejskiej polityki na rzecz rozwoju ⁽⁹⁾ powinna zostać wzmocniona. Komisja przygotowała projekt standardowej umowy zgodnie ze swoim nowym podejściem, jednak dotąd nie było możliwości włączenia go do umowy z państwem trzecim.

7.43. Komisja zakończyła już negocjacje dotyczące protokołów połowowych zgodnych z nową polityką w sprawie umów o współpracy partnerskiej w zakresie rybołówstwa (np. z Seszelami) oraz dotyczące nowych porozumień ramowych z protokołami połowowymi (np. Mikronezja, Wyspy Salomona i Komory). Proces legislacyjny w Radzie i Parlamencie Europejskim dotyczący tych porozumień jest w toku.

⁽⁶⁾ Zalecenie Rady z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie absolutorium dla Komisji z wykonania budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich za rok obrachunkowy 2000 (SN 1651/02).

⁽⁷⁾ Komunikat Komisji w sprawie zintegrowanych ram dla umów partnerskich w sprawie rybołówstwa z krajami trzecimi (COM(2002) 637 wersja ostateczna z 23.12.2002).

⁽⁸⁾ Utrzymywanie europejskiej obecności w odległych łowiskach i ochrona interesów europejskiego sektora rybołówstwa.

⁽⁹⁾ Zwiększanie możliwości krajów rozwijających się w zakresie wykorzystania ich zasobów morskich, zwiększenie lokalnej wartości dodanej oraz uzyskanie najlepszej ceny za prawo dostępu do ich wyłącznych stref ekonomicznych przez obce floty.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.44. Jednakże Parlament⁽¹⁰⁾ i Rada⁽¹¹⁾ zwróciły uwagę na dwie kwestie, które nie pojawiają się wyraźnie w komunikacie: zaopatrywanie rynku Wspólnoty i wsparcie zatrudnienia w UE. Wciąż utrzymuje się więc ryzyko braku spójności, jak przedstawiono w sprawozdaniu specjalnym.

Koordinacja z aspektem strukturalnym

7.45. Zmiany w przepisach dotyczących pomocy strukturalnej⁽¹²⁾ wyeliminowały potencjalne źródła braku spójności poprzez usunięcie wszelkich form pomocy na modernizację statków i tworzenie wspólnych przedsiębiorstw.

Stosunek koszt-korzyść*Wprowadzenie systemu oceny*

7.46. Na zlecenie Komisji zostało przeprowadzone badanie mające na celu wsparcie jej we wprowadzeniu systemu oceny umów w sprawie rybołówstwa⁽¹³⁾. Komisja wprowadziła operacyjny system oceny, który jednak nie jest jeszcze ukończony. Ponadto Komisja nie sporządziła planu działania w celu poprawy oceny zasobów poza wodami Wspólnoty, które to dokumenty obiecała przedstawić do końca 2002 r.⁽¹⁴⁾, ani też nie uruchomiła nowej ogólnej oceny umów w sprawie rybołówstwa, jak ogłosiła w swoim sprawozdaniu dla Rady⁽¹⁵⁾.

Efektywne wykorzystanie możliwości połowowych

7.47. Uwaga poczyniona w sprawozdaniu specjalnym na temat niepełnego wykorzystania dotyczyła głównie umów z Grenlandią i Senegalem.

- a) Komisja zaproponowała Radzie, by umowa z Grenlandią zawierała mechanizm pozwalający Grenlandii na transfer

⁽¹⁰⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 października 2003 r. przyjęła sprawozdanie Komisji ds. Rybołówstwa dotyczące komunikatu Komisji.

⁽¹¹⁾ Rada Unii Europejskiej, nota Coreper do Rady, 11485/04 z dnia 15 lipca 2004 r., zatwierdzona przez Radę na jej 2599. posiedzeniu dnia 19 lipca 2004 r.

⁽¹²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2369/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2792/1999 ustanawiające szczegółowe zasady i uzgodnienia dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa (Dz.U. L 358 z 31.12.2002).

⁽¹³⁾ Badanie określające kryteria i wskaźniki oceny dwustronnych umów w sprawie rybołówstwa (ang. *Oceanic Development*, grudzień 2003 r.).

⁽¹⁴⁾ Komunikat Komisji w sprawie reformy wspólnej polityki rybołówstwa („Mapa drogowa”) (COM(2002) 181 wersja ostateczna z 28.5.2002).

⁽¹⁵⁾ Sprawozdanie Komisji dla Rady — działania podjęte przez Komisję w odpowiedzi na uwagi dołączone do zalecenia Rady — sprawozdanie uzupełniające za rok obrachunkowy 2000 (COM(2002) 772 z 23.12.2002).

7.44. Umowy o współpracy partnerskiej w zakresie rybołówstwa stanowią integralną część wspólnej polityki rybołówstwa, a tym samym przyczyniają się do realizacji celów określonych w art. 33 Traktatu.

7.46. Plan działania w kwestii poprawy oceny zasobów w wodach nienależących do Wspólnoty zostanie opracowany, kiedy udostępnione zostaną poprawione raporty naukowe. Ponadto Komisja przeprowadzi konsultacje ze stronami zainteresowanymi z tego sektora.

Komisja systematycznie włącza do negocjacji protokołów i umów w zakresie rybołówstwa przepisy służące propagowaniu raportów naukowych i oceny zasobów.

7.47.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

niewykorzystanych kwot z jednego Państwa Członkowskiego do drugiego ⁽¹⁶⁾. Rada nie przyjęła tego projektu ⁽¹⁷⁾.

- b) W przypadku tej samej umowy, w sprawozdaniu specjalnym wskazano, że wiele z możliwości połowowych teoretycznie dostępnych już nie istnieje. W wyniku negocjacji w 2003 r. zawyżone dane dla zasobów rybnych w Grenlandii zostały usunięte z umowy. Jednak Unia wciąż płaci tę samą kwotę za prawo do połowów.
- c) Umowa z Senegalem jest obecnie bardziej elastyczna w kwestii zarządzania licencjami, co powinno pomóc poprawić wskaźnik wykorzystania.

- b) *Przegląd czwartego protokołu koncentrował się na usunięciu teoretycznych możliwości połowowych. Niektóre kwoty połowowe zostały wykreślone, inne dodane lub zwiększone.*

W konkluzjach Rady z dnia 24 lutego 2003 r. zawarto stwierdzenie, że wkład finansowy powinien pozostać niezmieniony i opierać się na rzeczywistych możliwościach połowowych dla statków rybackich Wspólnoty oraz konieczności pomocy Grenlandii w restrukturyzacji jej sektora rybołówstwa przez mechanizm wsparcia budżetowego.

NAJWAŻNIEJSZE UWAGI SPRAWOZDAŃ SPECJALNYCH

Sprawozdanie specjalne nr 10/2004 dotyczące decentralizacji zarządzania w zakresie pomocy zewnętrznej WE na rzecz przedstawicielstw Komisji

7.48. W maju 2000 r. Komisja postanowiła przekazać zadania i obowiązki w zakresie zarządzania pomocą 78 przedstawicielstwom w okresie trzech lat, aby poprawić szybkość i jakość pomocy. Od połowy 2004 r. prawie wszystkie przedstawicielstwa są odpowiedzialne za przygotowanie projektów, udzielanie zamówień oraz realizację finansową i techniczną. Przedstawicielstwa otrzymały znaczne dodatkowe zasoby kadrowe i techniczne. Jednostki centrali nie będą już odpowiadały za bezpośrednie zarządzanie projektami, a jedynie za monitorowanie i wspieranie przedstawicielstw.

⁽¹⁶⁾ Projekt rozporządzenia Rady w sprawie zawarcia Protokołu zmieniającego czwarty Protokół ustanawiający warunki dotyczące połowów przewidzianych w Umowie w sprawie rybołówstwa zawartej między Europejską Wspólnotą Gospodarczą, z jednej strony, a Rządem Danii oraz Lokalnym Rządem Grenlandii, z drugiej strony (COM(2003) 609 z 16.10.2003).

⁽¹⁷⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1245/2004 z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie zawarcia Protokołu zmieniającego czwarty Protokół ustanawiający warunki dotyczące połowów przewidzianych w Umowie w sprawie rybołówstwa zawartej między Europejską Wspólnotą Gospodarczą, z jednej strony, a Rządem Danii oraz Lokalnym Rządem Grenlandii, z drugiej strony (Dz.U. L 237 z 8.7.2004).

UWAGI TRYBUNAŁU

7.49. Zarządzanie procesem decentralizacji przez Komisję może być uznane za dosyć udane, przynajmniej w przypadku samych przedstawicielstw. Jednak proces planowania Komisji nie zawierał wielu elementów, które mogły ułatwić kontrolę tego procesu. Niektóre obszary, w których pojawiły się problemy wymagają dalszego monitorowania.

7.50. W zakresie wyników decentralizacji wciąż konieczne jest przyspieszenie, harmonizacja i uproszczenie procedur finansowych. Ponadto brak kompletnego zestawu wskaźników efektywności we wczesnym stadium procesu decentralizacji utrudnia pomiar postępów w realizacji głównych celów.

7.51. Główne zalecenia poczynione przez Trybunał są następujące:

- a) należy wprowadzić odpowiednie wskaźniki odnoszące się do szybkości i jakości pomocy;
- b) należy monitorować faktyczne koszty decentralizacji wobec szacowanych kosztów;
- c) należy sprawić, aby procedury rekrutacji, uposażenia oraz inne warunki zatrudnienia przyciągały odpowiednio wykwalifikowanych pracowników;
- d) należy rozwijać wspierającą i monitorującą funkcję centrali, zwłaszcza poprzez poprawę systemów informacji finansowej oraz podjęcie kwestii niezaspokojonych potrzeb szkoleniowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.49. Wszystkie zastosowane instrumenty planowania i monitorowania pozwalały na należyte uwzględnienie szczególnych sytuacji (np. regionalne przedstawicielstwa, wielkość/złożoność portfela projektów, łatwość/trudność znalezienia pracowników itd.) oraz okazały się skuteczne i właściwe do celów zarządzania procesem przekazywania kompetencji.

7.50. Przekazanie zarządzania pomocą było tylko jednym z elementów całego pakietu reform. Rezultaty tej reformy są dokładnie monitorowane, a Rada i Parlament są o nich regularnie informowane. Oddzielenie rezultatów przekazania kompetencji od rezultatów wprowadzenia reszty pakietu jest niemożliwe. Proces przekazania kompetencji nie tylko został zakończony w przewidzianym terminie, ale też nie doprowadził do spadku jakości czy spowolnienia tempa pracy, czego obawiało się wielu obserwatorów. Na przykład przed reformą czas potrzebny do zaplanowania, wprowadzenia i zakończenia projektu wydłużał się od 2000 r. Tendencja ta została teraz odwrócona i projekty realizowane są szybciej.

7.51.

- a) Spis wskaźników opartych zwłaszcza na danych finansowych został wprowadzony na początku reformy. Prowadzone są prace nad wprowadzeniem dodatkowych wskaźników służących do oceny poprawy szybkości oraz jakości dostarczania pomocy.
- b) Komisja wychodzi z założenia, że do końca 2005 r. — po zakończeniu procesu przekazywania kompetencji — monitorowanie kosztów pozwoli na porównanie ich z początkowymi szacunkowymi kosztami.
- c) W ostatnich latach największe wysiłki poczyniono w zakresie poprawy zarządzania pracownikami w Służbie zewnętrznej. Inne działania zaplanowane w ramach reformy administracyjnej z 2002 r. są obecnie stopniowo realizowane. Podejmowane są wysiłki, aby znaleźć skuteczniejsze sposoby obsadzania stanowisk w krajach uznawanych za trudne. Komisja przyznaje jednak, że nadal potrzebne są zmiany i bada sposoby ich wprowadzenia.
- d) Celem reorganizacji EuropeAid na początku 2005 r. jest poprawa funkcji monitorowania i wsparcia w służbach centralnych. Ponadto zwiększenie roli CRIS (ang. Common Relex Information System) jako instrumentu planowania i zarządzania wpłynie na zwiększenie możliwości EuropeAid w tych dziedzinach. Podejmowane są również znaczne wysiłki w celu zapewnienia pracownikom w przedstawicielstwach właściwych szkoleń. Aktualnie organizuje się więcej sesji szkoleniowych na miejscu oraz rozwija się moduły nauczania drogą elektroniczną.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Sprawozdanie specjalne nr 4/2005 dotyczące zarządzania przez Komisję współpracą gospodarczą z Azją

7.52. Wydatki UE związane ze współpracą gospodarczą z Azją reguluje rozporządzenie Rady (EWG) nr 443/92. Współpraca gospodarcza z Azją jest prowadzona dwutorowo: poprzez projekty dwustronne realizowane przez Komisję i poszczególne kraje beneficjentów, łącznie z programami regionalnymi dla subregionów, lub poprzez programy obejmujące zasięgiem całą Azję (programy panazjatyckie).

7.53. Strategie zarówno polityczne, jak i operacyjne mają bardzo ogólny charakter, co skutkuje dużą ilością bardzo zróżnicowanych projektów. Wskaźniki wyników i wpływu koncentrują się na niektórych aspektach procesu zamiast na efektach finansowania. W związku z powyższym, trudno jest zmierzyć całkowity wpływ pomocy, a podstawa do oceny efektywności wydatków jest ograniczona.

7.54. W przypadku projektów dwustronnych odnotowano duże opóźnienia między etapem identyfikacji a rozpoczęciem projektu oraz podczas samej realizacji. Monitoring nie zawsze był zadowolający. Chociaż procedury składania wniosków stosowane przy projektach panazjatyckich były trudne i złożone, przyniosły one pozytywne efekty oraz były na ogół dobrze monitorowane. Trwałość wielu projektów dwustronnych oraz panazjatyckich była wątpliwa.

7.55. Trybunał zaleca Komisji stworzenie jasno określonej strategii uwzględniającej szczególnie charakter współpracy gospodarczej i jej celów oraz zawierającej wskaźniki pozwalające na właściwe monitorowanie i ocenę postępów; poprawę procedur zatwierdzania, realizacji, monitorowania i oceny projektów dwustronnych; zrewidowanie procedur składania wniosków w ramach programów panazjatyckich oraz rozszerzenie sprawnie działającego systemu monitorowania projektów panazjatyckich na inne projekty.

7.53. *Rozpoczynając w 2000 r. reformę pomocy zewnętrznej, wprowadzając krajowe i regionalne dokumenty strategiczne oraz opracowując komunikaty strategiczne dotyczące Azji, Komisja zamierza zapewnić większą koncentrację wydatków na rozwój, w tym wydatków na współpracę gospodarczą.*

Komisja zgadza się z Trybunałem, że definicja i monitorowanie wskaźników wymagają zmian, co zostało uwzględnione przez Komisję podczas opracowywania krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych oraz powiązanych programów intrykatywnych na lata 2005–2006.

7.54. *Opóźnienia między etapem identyfikacji a początkiem realizacji, jak również opóźnienia w realizacji projektów odnoszą się do projektów dwustronnych przygotowanych przed reformą pomocy zewnętrznej WE. Dzięki reformie, w ramach której ustanowiono EuropeAid (styczeń 2001 r.) oraz przekazano przedstawicielstwu Komisji odpowiedzialność za zarządzanie pomocą, jak również wprowadzono w życie nowe rozporządzenie finansowe (styczeń 2003 r.), będzie można ograniczyć i zminimalizować opóźnienia w realizacji projektów.*

Obecnie przy planowaniu projektów wymagane są plany monitorowania, audytu i oceny. Jednocześnie od 2000 r. monitorowanie jest systematycznie powierzane niezależnym ekspertom. W ramach monitorowania projektów współpracy gospodarczej w Azji pozytywnie oceniono ich trwałość.

7.55. *Komisja jest głęboko przekonana, że współpraca gospodarcza powinna stanowić integralną część działań na rzecz rozwoju w ramach jednej strategii rozwoju. Tym samym Komisja postrzega współpracę gospodarczą jako integralny element pomocy na rzecz rozwoju. Komisja uważa jednak, że wskaźniki współpracy gospodarczej powinny być dalej rozwijane.*

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Obowiązkowe stosowanie struktury logicznej przyczyniło się do poprawy monitorowania i oceny projektów. Wymóg przeprowadzania oceny jest teraz wprowadzany w każdej umowie o finansowaniu dotyczącej projektów. Wprowadzony w 2002 r. system monitorowania zorientowanego na rezultaty (ROM) zapewnia znormalizowane informacje o projektach i programach.

Bieżące przeglądy praktycznego przewodnika AIDCO po procedurach umownych przyczynią się do uproszczenia procesu składania wniosków o dotacje w zakresie przewidzianym przez rozporządzenie finansowe oraz umożliwią sprecyzowanie roli przedstawicielstw w procesie oceny.

ROZDZIAŁ 8

Strategia przedakcesyjna

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	8.1–8.5
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	8.6–8.35
Zakres kontroli programów Phare i programów dla Turcji	8.6
Ocena systemów nadzoru i kontroli	8.7–8.19
Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia	8.7
Potrzeba lepszego opracowywania projektów	8.8
Zobowiązania budżetowe dla Bułgarii i Rumunii	8.9
System kontroli końcowych	8.10–8.13
Uwagi odnośnie do funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli na szczeblu przedstawicielstw KE	8.14–8.15
Funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli w nowych Państwach Członkowskich i w państwach kandydujących	8.16–8.19
Funkcjonowanie systemów kontroli krajowych umów współfinansowania	8.20–8.28
Wprowadzenie nowych wymogów w zakresie sprawozdawczości, jednak...	8.21
...deklaracje końcowe przedłożone z opóźnieniem	8.22
Potrzeba lepszego przeglądu	8.23
Zasady kwalifikowalności wydatków w przypadku współfinansowania równoległego	8.24–8.26
Niewystarczająca weryfikacja współfinansowania równoległego na szczeblu krajowym	8.27–8.28
Wnioski na temat systemów nadzoru i kontroli	8.29
Bezpośrednie badania transakcji — Płatności dokonywane na poziomie wdrażania	8.30
Roczne sprawozdanie z działalności i oświadczenie Dyrektora Generalnego ds. Rozszerzenia	8.31–8.32
Wnioski i zalecenia	8.33–8.35
Wnioski z przeprowadzanych przez Trybunał kontroli programów Phare i programów dla Turcji	8.33–8.34
Zalecenia: konieczność dalszej poprawy	8.35
Wnioski ogólne w sprawie strategii przedakcesyjnej	8.36–8.37

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

8.1. Dział 7 perspektywy finansowej obejmuje środki na instrumenty przedakcesyjne (Phare, ISPA i Sapard) dla 10 państw Europy Środkowej i Wschodniej ⁽¹⁾ oraz programy pomocy przedakcesyjnej dla Turcji. Dla ośmiu państw Europy Środkowej i Wschodniej, które z dniem 1 maja 2004 r. zyskały status Państw Członkowskich, nie zaciągnięto po przystąpieniu do Unii Europejskiej żadnych nowych zobowiązań (z wyjątkiem programu Sapard, gdzie zobowiązania były zaciągane do końca 2004 r.). Jednakże płatności będą dokonywane co najmniej do roku 2006.

8.2. Program Phare ⁽²⁾ oraz program pomocy przedakcesyjnej dla Turcji ⁽³⁾, realizowane przez Dyрекcję Generalną ds. Rozszerzenia, zapewniają wsparcie na rozwój instytucjonalny i inwestycje. Programy te są realizowane głównie ⁽⁴⁾ w systemie zarządzania zdecentralizowanego, z kontrolą *ex-ante* decyzji dotyczących udzielania i przyznawania zamówień publicznych (DIS ⁽⁵⁾) bądź też jedynie z kontrolą *ex-post* (EDIS ⁽⁶⁾). W ramach zarządzania zdecentralizowanego, płatności na rzecz wykonawców i beneficjentów są dokonywane przez władze krajowe i kontrolowane *ex-post* przez Komisję.

8.3. Cel programu Sapard ⁽⁷⁾ jest podobny w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Sprawozdanie z kontroli tego instrumentu jest zamieszczone w rozdziale 4 „Wspólna polityka rolna” (patrz: pkt 4.69–4.76). Wnioski zawarte są we wnioskach ogólnych w sprawie strategii przedakcesyjnej w pkt 8.37.

8.4. Instrument ISPA ⁽⁸⁾ został ustanowiony w celu ułatwienia przystąpienia w dziedzinie środowiska i transportu. Sprawozdanie z kontroli tego instrumentu jest zamieszczone

⁽¹⁾ Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Słowenia, Słowacja, Bułgaria i Rumunia.

⁽²⁾ Polska, Węgry: pomoc w przebudowie ich gospodarek (ang. *Poland, Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*), rozporządzenie Rady (EWG) nr 3906/89 (Dz.U. L 375 z 23.12.1989, str. 11).

⁽³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2500/2001 z dnia 17 grudnia 2001 r. dotyczące przedakcesyjnej pomocy finansowej dla Turcji (Dz.U. L 342 z 27.12.2001, str. 1, sprostowane w Dz.U. L 285 z 23.10.2002, str. 26).

⁽⁴⁾ Z całkowitej kwoty płatności Phare/Turcja dokonanych w roku 2004, w przybliżeniu 80 % dotyczyło programów wdrażanych w sposób zdecentralizowany, 8 % w sposób scentralizowany, 7 % wdrażano w drodze wspólnego zarządzania (głównie wycofanie z eksploatacji elektrowni jądrowych, za pośrednictwem EBOiR), a pozostałymi 5 % płatności zarządzało przedstawicielstwo KE w Turcji (zarządzanie zdecentralizowane) przeznaczając je na ukończenie wcześniejszych programów współpracy z Turcją (głównie programu MEDA).

⁽⁵⁾ System Zdecentralizowanego Wdrażania (DIS).

⁽⁶⁾ Rozszerzony System Zdecentralizowanego Wdrażania (EDIS), w którym Komisja nie prowadzi kontroli *ex-ante* procedur przetargowych i zamówień.

⁽⁷⁾ Program Dostosowań Strukturalnych dla Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 87).

⁽⁸⁾ Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej, rozporządzenie Rady (WE) nr 1267/1999 (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 73).

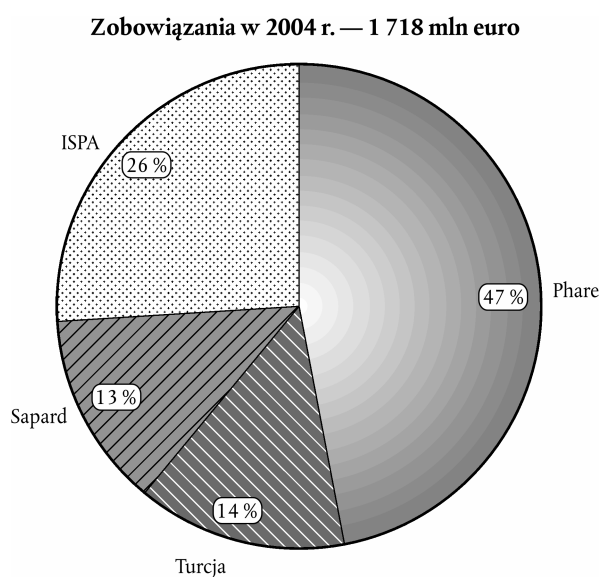
UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

w rozdziale 5 „Działania strukturalne” (patrz: pkt 5.55–5.56). Wnioski zawarte są we wnioskach ogólnych w sprawie strategii przedakcesyjnej w pkt 8.37.

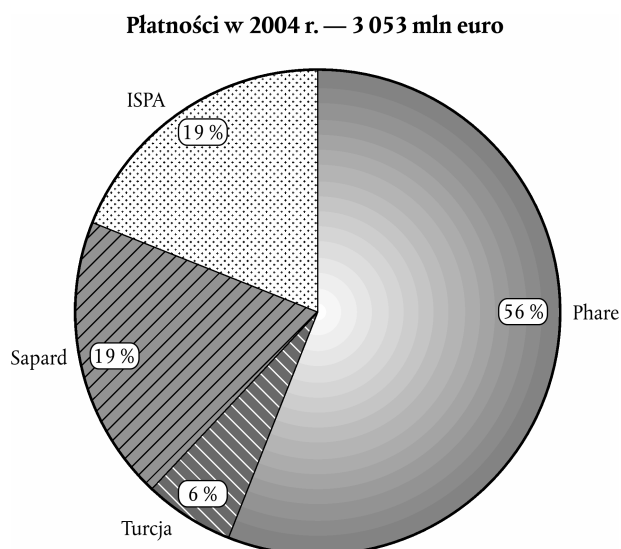
8.5. W 2004 r., wydatki na strategię przedakcesyjną wyniosły 3 053 mln euro. **Wykresy 8.1 i 8.2** przedstawiają podział zaciągniętych zobowiązań (1 718 mln euro) i wydatków w roku 2004 (patrz: pkt 2.4–2.29 odnośnie do uwag na temat zarządzania budżetem).

Wykres 8.1 — Zestawienie zobowiązań w podziale na dziedziny budżetu za rok 2004



Źródło: Rozliczenia dochodów i wydatków na rok 2004.

Wykres 8.2 — Zestawienie zobowiązań w podziale na dziedziny budżetu w roku 2004



Źródło: Rozliczenia dochodów i wydatków na rok 2004.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA
WIARYGODNOŚCI

Zakres kontroli programów Phare i programów dla Turcji

8.6. Trybunał:

- a) dokonał oceny systemów kontroli i nadzoru, zwracając szczególną uwagę na funkcjonowanie systemów kontroli krajowych umów współfinansowania (patrz: pkt 8.7–8.29);
- b) dokonał kontroli bezpośrednich wybranych transakcji w Bułgarii, Czechach, Polsce, Rumunii i Turcji (patrz: pkt 8.30);
- c) zbadał roczne sprawozdanie z działalności oraz oświadczenie Dyrektora Generalnego ds. Rozszerzenia (patrz: pkt 8.31–8.32).

Ocena systemów nadzoru i kontroli

Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia

8.7. Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia odpowiada między innymi za programowanie i zaciąganie zobowiązań dotyczących wydatków, dokonywanie płatności na rzecz funduszy narodowych⁽⁹⁾, monitorowanie pełnego cyklu projektu obejmującego krajowe współfinansowanie, oceny i kontrole końcowe. Dyrekcja Generalna odpowiada również za kontrole *ex-ante* w zakresie udzielania zamówień publicznych w ramach zarządzania zdecentralizowanego. W wyniku kontroli Trybunału wysunięto uwagi dotyczące programowania i zobowiązań budżetowych (patrz: pkt 8.8–8.9), współfinansowania (patrz: pkt 8.20–8.26) oraz kontroli końcowych (patrz: pkt 8.10–8.13).

Potrzeba lepszego opracowywania projektów

8.8. Projekty z lat programowania 2000 i 2001, których dotyczy większość płatności dokonanych w roku 2004, są w niektórych przypadkach niedopracowane, mają skomplikowane cele oraz zawierają niejasne i niewykonalne warunki, co zwiększa ryzyko wystąpienia błędów przy ich realizacji. W związku z powyższym Komisja była zmuszona do wprowadzania częściowych zmian w kartach projektu⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ W celu kierowania przepływem środków z wszystkich trzech instrumentów przedakcesyjnych we wszystkich państwach kandydujących ustanowiono fundusze narodowe odpowiedzialne zarówno za odbiór funduszy z Komisji, jak i przekazywanie ich jednostkom wdrażającym.

⁽¹⁰⁾ Zmian w kartach projektów dokonano w 10 z 16 projektów Phare poddanych kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zobowiązania budżetowe dla Bułgarii i Rumunii

8.9. Zobowiązania budżetowe przeznaczone na krajowe programy Phare w Bułgarii i Rumunii zwiększono z 360 mln euro w 2003 r. do 578 mln euro w roku 2004 (+ 60 %), zgodnie z ich mapami drogowymi przystąpienia ⁽¹¹⁾. Przy zatwierdzaniu zobowiązań dla programów zatwierdzonych w ramach wdrażania zdecentralizowanego, Komisja musi upewnić się, czy zainteresowane państwa posiadają funkcjonujący i skuteczny system kontroli wewnętrznej ⁽¹²⁾. Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia jest świadoma kilku niedociągnięć w zarządzaniu prowadzonym przez władze krajowe, toteż w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2004 (patrz: pkt 8.31–8.32) zgłosiła ona zastrzeżenie dotyczące „Braków Bułgarii i Rumunii w zakresie możliwości zarządzania i wdrażania zwiększającej się pomocy”. Jednakże zatwierdzanie znacznie zwiększonych zobowiązań budżetowych w tym samym roku, w którym Dyrekcja uznała za konieczne zgłoszenie zastrzeżenia odnośnie do systemu zarządzania, wydaje się być działaniem niespójnym ⁽¹³⁾.

System kontroli końcowych

8.10. W 2001 r. Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia przyjęła strategię kontroli końcowych. System kontroli końcowych jest jednym z ważnych instrumentów zapewniających legalność i prawidłowość transakcji przeprowadzanych w ramach Phare.

8.11. Działania podejmowane na podstawie kontroli uległy poprawie, chociaż nadal odnotowuje się pewne opóźnienia. Kontrole końcowe nie obejmują w wystarczającym stopniu wydatków deklarowanych jako krajowe współfinansowanie równoległe ⁽¹⁴⁾. Zważywszy na ryzyko i problemy istniejące w tym obszarze, odnotowane w wyniku kontroli Trybunału, sytuacja ta jest niezadowolająca (patrz: pkt 8.20–8.28).

8.12. Liczba zbadanych sprawozdań z kontroli zwiększyła się z 18 w roku 2003 do 57 w 2004 r., niemniej jednak postęp w przeprowadzaniu kontroli końcowych był mniejszy w roku 2004 niż w 2003 r. ⁽¹⁵⁾. Jednakże wyniki kontroli końcowych były takie same w roku 2004, jak w latach ubiegłych, i nie odnotowano znaczących nieprawidłowości w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń.

8.9. Zwiększenie zobowiązań budżetowych dla Bułgarii i Rumunii jest wynikiem decyzji podjętej przez szefów rządów Państw Członkowskich podczas szczytu w Kopenhadze, mającej na celu przyspieszenie tempa przygotowań do przystąpienia tych krajów do UE. Zdając sobie sprawę ze słabości organów wykonawczych w wymienionych krajach, Komisja uzależnia zwiększenie kwot od poprawy ich zdolności w zakresie zarządzania i kontroli. Stąd Komisja nie wyklucza ograniczenia wysokości przyznanych środków w przypadku niespełnienia tego warunku. Ponadto Komisja w swych raportach okresowych i sprawozdaniach monitorujących, o których mowa w rozdziale 28 (Kontrola finansowa), zwraca szczególną uwagę na fakty związane ze zdolnością absorpcji środków.

8.11. Jak wskazano w pkt. 8.28, nie stwierdzono żadnych istotnych zagrożeń w tej dziedzinie.

⁽¹¹⁾ Komunikat COM(2002) 624 z 13.11.2002 r.

⁽¹²⁾ Artykuł 164 rozporządzenia finansowego.

⁽¹³⁾ Dyrektor Generalny ds. Rozszerzenia ogłosił działania naprawcze, między innymi ponowną ocenę przyznawania środków na okres 2004–2006 w oparciu o ocenę systemu zarządzania, która ma zostać przeprowadzona w 2005 r.

⁽¹⁴⁾ Wspólne współfinansowanie zakłada, że każdy element projektu jest współfinansowany równocześnie i partnerzy dokonują płatności w tym samym czasie. Inną formą jest współfinansowanie równoległe, które zakłada, że partnerzy finansują różne elementy projektu, ewentualnie w różnym czasie, a odpowiednie płatności dokonywane są oddzielnie.

⁽¹⁵⁾ Dwanaście wstępnych sprawozdań z kontroli przedłożonych w roku 2004, w porównaniu z 49 w 2003 r. Liczba nowych kontroli wszczętych w 2004 r. wynosiła 32, w porównaniu z 34 w 2003 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.13. Instrukcje Komisji skierowane do zewnętrznych kontrolerów w zakresie kryteriów sprawozdawczości nie były wystarczająco jasne. Wpłynęło to na zmniejszenie przydatności prac kontrolnych. Ponadto spowodowało to opóźnienia w procedurach następczych, w przypadkach gdy przekazane ustalenia nie były wystarczająco jasne, aby umożliwić urzędnikowi zatwierdzającemu podjęcie decyzji w sprawie ewentualnej windykacji.

Uwagi odnośnie do funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli na szczeblu przedstawicielstw KE

8.14. Przedstawicielstwa KE zatwierdzają *ex-ante* procedury przetargowe i udzielania zamówień na programy zarządzane w systemie DIS. Od wielu lat funkcja ta jest podstawowym mechanizmem kontroli, zapewniającym legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Na ogół proces zatwierdzania *ex-ante* przez przedstawicielstwa KE funkcjonuje prawidłowo. Jednakże w przypadku pośpiesznego udzielania zamówień, co nie należy do rzadkości w Bułgarii i Rumunii, jakość zatwierdzenia *ex-ante* jest zagrożona.

8.15. Nakład pracy wymagany w procesie zatwierdzania *ex-ante* przez Komisję stanowi odzwierciedlenie jakości systemu zarządzania w państwie kandydującym. Przedstawicielstwa KE w Bułgarii i Rumunii muszą wykonać o wiele więcej pracy, aby uporać się z niedociągnięciami tych państw w zakresie opracowywania projektów i dokumentacji przetargowych.

Funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli w nowych Państwach Członkowskich i w państwach kandydujących

8.16. W 2004 r., przed przyjęciem przez Komisję decyzji o odstąpieniu od przeprowadzania kontroli *ex-ante* procedur przetargowych i udzielania zamówień, Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia przeprowadziła kontrole weryfikacyjne stanowiące końcowy etap procesu EDIS. Kontrole weryfikacyjne, przeprowadzane w sposób zadowalający zgodnie z obowiązującymi przepisami, wykazały na początku pewne niedociągnięcia. Niedociągnięcia te usunięto przed podjęciem przez Komisję decyzji w sprawie EDIS.

8.17. W roku 2004 system EDIS przyznano dziewięciu z dziesięciu nowych Państw Członkowskich ⁽¹⁶⁾. Proces wdrażania EDIS stanowił istotny krok w kierunku usprawnienia zarządzania i systemów kontroli w nowych Państwach Członkowskich.

8.18. Bułgaria i Rumunia sporządziły plany działań w celu wprowadzenia EDIS do stycznia 2006 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.13. Wskazówki Komisji dotyczące sprawozdawczości określone są w zakresie obowiązków (TOR) odnoszącym się do danego zadania kontrolnego. Więcej konkretnych informacji dostarcza się z chwilą rozpoczęcia zadania, w razie konieczności określając szczególne zagrożenia, do których powinni ustosunkować się kontrolerzy. Ponadto raz w miesiącu zwoływane jest posiedzenie zatrudnionych kontrolerów w celu omówienia postępów w każdej z prowadzonych kontroli.

Aby umożliwić urzędnikowi zatwierdzającemu podjęcie decyzji w sprawie możliwości odzyskania środków, w roku 2004 wydano wytyczne dotyczące traktowania ustaleń pokontrolnych.

8.14. Obawy Trybunału dotyczące Bułgarii i Rumunii znajdują swoje odzwierciedlenie w zastrzeżeniu zawartym w rocznym oświadczeniu dyrektora generalnego. Jeżeli chodzi o zatwierdzanie *ex-ante*, zaznaczyć należy, że nie jest to zdarzenie jednorazowe, lecz proces, który rozciąga się na cały okres realizacji zamówienia publicznego, trwający czasem kilka miesięcy, zaś podpisanie umowy jest jego ostatnim etapem. W związku z tym, jak wskazano w pkt 8.29, stosowane przez Komisję systemy kontroli nadal działają sprawnie.

8.15. Rzeczywiście na przedstawicielstwach w Bułgarii i Rumunii spoczywa duży ciężar. Należy jednak podkreślić, że Komisja zwróciła uwagę władzom krajowym na konieczność podjęcia w trybie pilnym środków naprawczych w odniesieniu do obecnego zdecentralizowanego systemu wdrożeniowego (DIS) wraz z kontrolą *ex-ante* decyzji dotyczących udzielenia i przyznawania zamówień publicznych.

⁽¹⁶⁾ EDIS przyznano Polsce w marcu 2005 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.19. Systemy ustanowione do celów zarządzania DIS zostały po raz pierwszy zatwierdzone dla Turcji w październiku 2003 r. Komisja posiada ponad pięć lat doświadczenia we wdrażaniu strategii przedakcesyjnej w państwach kandydujących. Niemniej jednak widoczne obecnie wyniki procesu zatwierdzania w Turcji świadczą o niewyciągnięciu wniosków z przekazanego doświadczenia, zdobytego podczas wdrażania DIS w państwach uczestniczących w programie Phare. Rozpoczęcie pierwszego programu zarządzanego w systemie DIS zostało opóźnione, głównie z powodu problemów kadrowych w centralnej jednostce finansująco-kontraktującej (CFCU) i innych organach, które można było złagodzić, gdyby władze wykorzystały dostępne doświadczenie.

Funkcjonowanie systemów kontroli krajowych umów współfinansowania

8.20. Trybunał zbadał funkcjonowanie systemów zarządzania wprowadzonych do celów kontroli krajowych umów współfinansowania na podstawie 10 projektów wybranych w pięciu państwach ⁽¹⁷⁾ uczestniczących w programie Phare 2000.

Wprowadzenie nowych wymogów w zakresie sprawozdawczości, jednak...

8.21. Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia poprawiła wymogi sprawozdawczości dotyczące współfinansowania krajowego. Władze krajowe mają obecnie obowiązek poświadczania kwot zakontraktowanych i wydatkowanych poprzez fundusze narodowe, porównania ich z przewidywanymi kwotami uzgodnionymi w memorandach finansowych oraz, w miarę potrzeby, wyjaśnienia różnic między tymi kwotami. Deklaracje końcowe powinny obecnie obejmować całkowitą kwotę krajowego współfinansowania, rozbitą na współfinansowanie wspólne i równoległe.

...deklaracje końcowe przedłożone z opóźnieniem

8.22. Jednakże władze krajowe z opóźnieniem przedkładają deklaracje końcowe, a Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia nie podejmuje odpowiednich działań w celu przypomnienia im o tym obowiązku.

8.22. Władze krajowe przedłożyły Komisji deklaracje końcowe, które mogły być przesłane wcześniej. Opóźnienia mogły być spowodowane wprowadzeniem przez Komisję ulepszonych standardów sprawozdawczości.

⁽¹⁷⁾ Czechy (2), Polska (3), Słowenia (2), Bułgaria (1) oraz Rumunia (2).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Potrzeba lepszego przeglądu

8.23. Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia nie dokumentuje w sposób systematyczny zmian do kart projektów. Nie można skutecznie sprawdzić współfinansowania, jeżeli nie ma końcowej wersji karty projektu. Sprawozdanie okresowe ze współfinansowania równoległego jest niekompletne, a Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia nie jest w stanie obliczyć całkowitych kwot uzgodnionych w ramach współfinansowania równoległego.

8.23. Przedstawicielstwa stosują uzupełnione karty projektów, które pozwalają na sprawdzenie deklaracji współfinansowania składanych przez krajowego urzędnika zatwierdzającego wraz z wnioskami o przyznanie funduszy.

Przed okresem planowania działań na rok 2003, szczególnie zaś w roku 2000 i 2001, kiedy wprowadzono system minimalnego współfinansowania, nie stosowano ściśle rozróżnienia na współfinansowanie równoległe i wspólne po to, aby nie przeciążać napiętych finansów publicznych państw znajdujących się w okresie przedakcesyjnym. Dlatego państwa te mogły zgodnie z prawem wybierać między obiema formami współfinansowania albo wręcz łączyć je w trakcie wdrażania projektów, pod warunkiem że spełnione były w pełni inne wymagania prawne (takie jak zasada minimalnego wkładu w wysokości 25 % przy projektach inwestycyjnych). Współfinansowanie równoległe może nastąpić na końcu projektu, dlatego może ono nie być ujęte w sprawozdaniach śródkresowych. Od 2003 r. współfinansowanie równoległe praktycznie przestało być stosowane, ustępując miejsca finansowaniu wspólnemu, które weryfikuje się automatycznie wraz z każdą wspólną płatnością. Niemniej jednak zgodność finansowania równoległego sprawdza się każdorazowo przy dokonywaniu płatności oraz kompleksowo przed dokonaniem płatności końcowej. Po przeprowadzeniu oceny ryzyka można dokonać dodatkowego sprawdzenia na etapie procedury zamykania ksiąg.

Zasady kwalifikowalności wydatków w przypadku współfinansowania równoległego

8.24. Inaczej niż ma to miejsce w przypadku funduszy strukturalnych, Komisja nie opracowała zestawu zasad jasno określających kwalifikowalność wydatków przeznaczonych do udziału krajowego. Jednakże zgodnie z memorandumami finansowymi „podatki, opłaty celne i przywozowe nie mogą być finansowane z programu Phare”⁽¹⁸⁾, dlatego też wydatki te nie kwalifikują się również jako współfinansowanie krajowe. Zasadę tę stosuje się także w przypadku współfinansowania wspólnego, w którym udziałem krajowym zarządza się na tych samych zasadach, co środkami pieniężnymi pochodzącymi z Phare.

8.24. Zasady i praktyki dotyczące współfinansowania ze środków Phare ulegały w ciągu całego dziesięciolecia ciągłym przekształceniom. Na przykład w ramach współfinansowania równoległego dopuszczalne są wkłady „w naturze”, które z definicji wykluczają się w umowach dotyczących finansowania wspólnego. Ponadto kraje objęte programem Phare stanęłyby w obliczu kontrowersyjnej pod względem prawnym konieczności wstecznej zastosowania najnowszych zasad współfinansowania.

8.25. Współfinansowaniem równoległym zarządzają ministerstwa/władze krajów beneficjentów i nie stanowi ono części systemu sprawozdawczości Phare. W czerwcu 2004 r. Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia wystosowała notę dla krajowych urzędników zatwierdzających, w której VAT został uznany za kwalifikowalny do współfinansowania równoległego, pod warunkiem że zostało to wyszczególnione i należyte uzasadnione w deklaracjach końcowych. W tej samej nocie dopuszczono możliwość przyjęcia wydatku przewidzianego jako współfinansowanie równoległe do roku po terminie wygaśnięcia memorandum finansowego.

8.25. Aby złagodzić zasady o charakterze bardziej restrykcyjnym niż te, które odnoszą się do Państw Członkowskich, we wrześniu 2002 r. do wytycznych Komisji w sprawie zasad współfinansowania dołączono także obowiązujące dla funduszy strukturalnych „Reguły kwalifikowania wydatków” (które dopuszczają w określonych warunkach współfinansowanie podatku VAT). W związku z tym po przystąpieniu nowych państw do UE Komisja uznała, że nie ma prawnych środków wyegzekwowania kwot z tytułu niekwalifikowanego zwrotu podatku VAT w ramach krajowego współfinansowania równoległego. Wytyczne zostały dodatkowo dopracowane w czerwcu 2004 r., w związku z czym wysłano pismo do krajowych urzędników zatwierdzających, w którym między innymi wyjaśniono kwestię kwalifikowania się VAT oraz innych podatków i opłat. Ponieważ odbiorcy pomocy stali się w większości Państwami Członkowskimi wytyczne te zasadniczo odpowiadały wytycznym obowiązującym przy funduszach strukturalnych.

⁽¹⁸⁾ Artykuł 13 ust. 1 Ogólnych warunków dla memorandumów finansowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.26. Uznanie przez Dyрекcję Generalną ds. Rozszerzenia VAT za kwalifikowalny do współfinansowania równoległego pozbawione jest podstawy prawnej. Rozporządzenie w sprawie Phare wyłącza VAT z finansowania wspólnotowego, toteż cel tych postanowień zostałby wypaczony, gdyby VAT został uznany za kwalifikujący się do współfinansowania.

Niewystarczająca weryfikacja współfinansowania równoległego na szczeblu krajowym

8.27. Fundusze narodowe gromadzą dane o współfinansowaniu równoległym, przygotowując wnioski o wypłatę funduszy. Jednakże dane te nie są sprawdzane, co może doprowadzić do niewykrycia przez długi czas niekwalifikowalnych wydatków i braków w zakresie współfinansowania.

8.28. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wydatków, określonych jako krajowe współfinansowanie równoległe, wykazała kilka przypadków włączenia VAT, kilka przypadków, gdzie wydatki zostały dokonane poza prawidłowym okresem określonym w memorandach finansowych, oraz jeden przypadek niekwalifikowalnego udziału rzeczowego. Wpływ na budżet UE był znikomy. Niemniej jednak w Bułgarii i Rumunii sprawozdanie okresowe z wydatków uznanych za współfinansowanie równoległe nie mogło zostać poddane kontroli, z powodu niewystarczającego śladu rewizyjnego oraz nieodpowiedniej dokumentacji poświadczającej. Te same problemy odnotowano w programie MEDA⁽¹⁹⁾ w Turcji z uzgodnionym udziałem rzeczowym.

Wnioski na temat systemów nadzoru i kontroli

8.29. W ciągu ostatnich lat systemy nadzoru i kontroli zostały usprawnione. W nowych Państwach Członkowskich o ogólnie zadowalającym poziomie systemów nadzoru i kontroli świadczy przyznawanie EDIS, w wyniku przeprowadzenia gruntownego procesu oceny i weryfikacji. W Bułgarii, Rumunii i Turcji systemy nadzoru i kontroli na szczeblu krajowym funkcjonują raczej słabo. Podstawowym elementem systemów nadzoru i kontroli Komisji pozostaje więc nadal skuteczne zatwierdzenie *ex-ante* przez przedstawicielstwa KE. Podsumowując, systemy nadzoru i kontroli zapewniają racjonalny poziom gwarancji co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, poza wymogami dotyczącymi współfinansowania równoległego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.26. Komisja uznaje, że traktowanie w niektórych przypadkach podatku VAT jako wydatku kwalifikowanego w ramach współfinansowania równoległego jest zgodne z przepisami rozporządzenia Phare, gdyż rozporządzenie to z dniem Komisji ustanawia zasady mające zastosowanie jedynie do finansowania wspólnotowego.

8.27. Wysiłki zmierzające do wyeliminowania tego problemu trwają od września 2002 r. W czerwcu 2004 r. zgodnie z instrukcjami wysłanymi krajowym oficerom zatwierdzającym zmieniono format oświadczenia o udziale we współfinansowaniu po to, by zwiększyć możliwości urzędników w zakresie weryfikacji.

8.28. W Memorandum finansowym terminy zawierania umów i wypłaty środków odnoszą się do „dotacji UE” (w art. 3 stwierdza się: „niniejszym umożliwia się podpisywanie umów o udzielenie dotacji UE do ...”, a „ostateczny termin wypłaty środków upływa ...”). Władze krajowe mogą zatem argumentować, że daty te obowiązują jedynie w odniesieniu do UE, a nie współfinansowania z ich strony. Wątpliwość ta została wyjaśniona poprzez stwierdzenie, że limity czasowe stosujące się do współfinansowania są takie same, jak te, które obowiązują dla Phare i że można przyjąć, iż finansowanie równoległe odbywa się do jednego roku po zakończeniu okresu wypłaty środków wyznaczonego w Memorandum finansowym (co ustala się w wymianie listów między Komisją a krajowymi urzędnikami zatwierdzającymi).

⁽¹⁹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 (Dz.U. L 189 z 30.7.1996, str. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Bezpośrednie badania transakcji — Płatności dokonywane na poziomie wdrażania

8.30. Do celów kontroli bezpośredniej wybrano 13 projektów, gdzie Komisja dokonała płatności w roku 2004 — w Czechach, Polsce, Bułgarii, Rumunii i Turcji ⁽²⁰⁾. Ogółem płatności były legalne i prawidłowe; znaleziono jedynie kilka błędów formalnych, takich jak opóźnienia w dokonywaniu płatności oraz pojedyncze przypadki niezgodności z zasadami organizowania przetargów. Wyniki te potwierdzają ocenę Trybunału w zakresie systemów nadzoru i kontroli (patrz: pkt 8.29).

Roczne sprawozdanie z działalności i oświadczenie Dyrektora Generalnego ds. Rozszerzenia

8.31. Nie podtrzymano zastrzeżeń wniesionych w latach ubiegłych. Dyrektor Generalny ds. Rozszerzenia wniósł jednak nowe zastrzeżenie odnośnie do niedociągnięć w systemach administracyjnych oraz braków Bułgarii i Rumunii dotyczących możliwości zarządzania i wdrażania zwiększającej się pomocy.

8.32. Trybunał zgadza się z oceną Komisji. Jednakże jest on zdania, że przy odwoływaniu się do obszarów ryzyka mogących wystąpić w przyszłości w zakresie zarządzania nie należy ich formułować jako zastrzeżenia w stosunku do oświadczenia towarzyszącego rocznemu sprawozdaniu z działalności za rok 2004, lecz raczej w kontekście oceny ryzyka w rocznym sprawozdaniu z działalności.

8.32. Jak wyjaśniono w tekście zastrzeżenia, powodem jego wystosowania w roku 2004 było to, że ryzyko dotyczyło prawidłowości przyszłego zarządzania finansowego w zakresie zobowiązań budżetowych zaciągniętych w 2004 r., a przez to stało się ono przedmiotem oświadczenia dyrektora generalnego z 2004 r. Trybunał uważa, że wystosowane zastrzeżenie odnosi się do przyszłości, jednak dyrektor generalny uznaje, że ryzyko stwierdzone w 2004 r. dotyczy zobowiązań właśnie na ten rok, chociaż skutki takiego ryzyka (w postaci ewentualnych umorzeń) prawdopodobnie wystąpią w latach późniejszych.

*Wnioski i zalecenia***Wnioski z przeprowadzonych przez Trybunał kontroli programów Phare i programów dla Turcji**

8.33. Trybunał uznał, że w przypadku programów Phare i programów dla Turcji Komisja kontynuowała starania na rzecz usprawnienia środowiska kontroli wewnętrznej. Proces wdrażania EDIS stanowił istotny krok w kierunku poprawienia możliwości w zakresie zarządzania i systemów kontroli w nowych Państwach Członkowskich. Jednakże Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia jest świadoma faktu, że systemy kontroli w Bułgarii i Rumunii nadal funkcjonują słabo.

⁽²⁰⁾ Ogółem przeprowadzono kontrolę 60 płatności: Czechy (7), Polska (6), Bułgaria (23), Rumunia (17) oraz Turcja (7).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.34. Kontrola nie wykazała żadnych istotnych błędów w badanych transakcjach, co odpowiada wynikom kontroli ubiegłorocznej. Niemniej jednak ujawniono następujące utrzymujące się niedociągnięcia w systemach nadzoru i kontroli:

- a) instrukcje Komisji skierowane do zewnętrznych kontrolerów w zakresie kryteriów sprawozdawczości nie były wystarczająco jasne i zakres kontroli nie objął w wystarczającym stopniu wydatków deklarowanych jako krajowe współfinansowanie równoległe;
- b) pomimo przekazania władzom tureckim doświadczenia zdobytego we wdrażaniu DIS w państwach uczestniczących w programie Phare, nie wykorzystały go one w wystarczającym stopniu;
- c) stwierdzono opóźnienia w składaniu deklaracji końcowych, niewłaściwe stosowanie zasad kwalifikowalności, niepełną sprawozdawczość okresową oraz niewystarczający ślad rewizyjny dla wydatków zadeklarowanych jako współfinansowanie równoległe.

Zalecenia: konieczność dalszej poprawy

8.35. Komisja powinna poprawić opracowywanie projektów, zapewnić, aby doświadczenia zdobyte w dawnych państwach kandydujących były stosowane w nowych państwach kandydujących, wzmocnić kontrolę współfinansowania równoległego, między innymi włączając je w zakres kontroli końcowych, oraz zapewnić zgodność zasad kwalifikowalności z ramami prawnymi. Komisja powinna zintensyfikować starania na rzecz usprawnienia systemów zarządzania i kontroli w Bułgarii i Rumunii poprzez stosowanie procesu EDIS.

WNIOSKI OGÓLNE W SPRAWIE STRATEGII PRZEDAKCESYJNEJ

8.36. Ocena Trybunału dotycząca instrumentów przedakcesyjnych jest ujęta w niniejszym rozdziale w zakresie Phare i Turcji (patrz: pkt 8.33–8.34), w rozdziale 4 w zakresie Sapard (patrz: pkt 4.76) oraz w rozdziale 5 w zakresie Ispa (patrz: pkt 5.55–5.56).

8.37. Wyniki prac Trybunału pokazują, że w przypadku wszystkich instrumentów przedakcesyjnych (Phare, Turcja, Sapard i Ispa) systemy nadzoru i kontroli na szczeblu jednostek centralnych Komisji, przedstawicielstw i jednostek certyfikujących były zasadniczo sprawne i funkcjonowały w praktyce. Niemniej jednak we wszystkich programach nadal istnieje ryzyko o różnym stopniu nasilenia na szczeblu organizacji wdrażających w państwach kandydujących (patrz: pkt 8.29, 4.76–4.77 i 5.56). Kontrola przeprowadzona przez Trybunał nie wykazała żadnych istotnych błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń.

8.34. Komisja potwierdza te spostrzeżenia, ale podkreśla, że stwierdzone niedociągnięcia zostały do chwili obecnej wyeliminowane:

- a) Opracowano uaktualnione wskazówki dotyczące sposobów sprawozdawczości i oceny finansowania równoległego.
- b) Władze krajowe przedłożyły w rozsądnych ramach czasowych odpowiednie oświadczenia końcowe. Wymagania dotyczące współfinansowania zostały zwiększone, poprawiono sposoby monitorowania realizacji tych wymagań oraz sprawozdawczości z tym związanej. Sprawozdania okresowe ze współfinansowania równoległego, które nie muszą być dostarczane przed końcem projektu są z definicji niekompletne.

8.35. Jak wyjaśniono szczegółowo w powyższych punktach, Komisja wzięła pod uwagę wspomniane spostrzeżenia. Wydała na przykład konieczne wytyczne, wprowadziła przepisy regulujące sprawozdawczość, promowała najlepsze praktyki i zapewniała informacje i szkolenia, np. poprzez zorganizowanie w 2005 r. seminariów na temat „wniosków z dotychczasowych lekcji” (Lessons learnt).

ROZDZIAŁ 9

Wydatki administracyjne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wydatki administracyjne instytucji i organów wspólnotowych	9.1–9.31
Wstęp	9.1
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	9.2–9.13
Wstęp	9.2–9.3
Systemy nadzoru i kontroli	9.4–9.9
Uwagi dotyczące transakcji	9.10–9.12
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia delegowanych urzędników zatwierdzających	9.13
Uwagi szczegółowe	9.14–9.25
Parlament	9.15–9.16
Rada	9.17–9.18
Komisja	9.19
Trybunał Sprawiedliwości	9.20–9.21
Trybunał Obrachunkowy	9.22
Komitet Ekonomiczno-Społeczny	9.23
Komitet Regionów	9.24
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i Europejski Inspektor Ochrony Danych	9.25
Ogólne uwagi i zalecenia	9.26–9.28
Najważniejsze uwagi ze sprawozdań specjalnych	9.29–9.31
Sprawozdanie specjalne nr 1/2005 dotyczące zarządzania Europejskim Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)	9.29
Sprawozdanie specjalne nr 5/2005 dotyczące kosztów tłumaczeń ustnych ponoszonych przez Parlament, Komisję i Radę	9.30–9.31
Agencje i inne organy zdecentralizowane	9.32–9.37
Szkoły europejskie	9.38–9.39

UWAGI TRYBUNAŁU

WYDATKI ADMINISTRACYJNE INSTYTUCJI I ORGANÓW
WSPÓLNOTOWYCH

Wstęp

9.1. Dział 5 perspektywy finansowej „Wydatki administracyjne” obejmuje środki na wydatki administracyjne instytucji i pozostałych organów. Środkami tymi zarządza bezpośrednio instytucja lub organ. Są one przeznaczane na wypłatę wynagrodzeń, świadczeń dodatkowych oraz emerytur i rent pracownikom instytucji wspólnotowych, jak również na wynajem, zakupy i różne wydatki administracyjne. W 2004 r. wydatki wyniosły 5 856 mln euro, co szczegółowo przedstawia **tabela 9.1**. Rozdział ten zawiera szczegółową ocenę do celów poświadczenia wiarygodności oraz szczegółowe uwagi dotyczące instytucji, organów zdecentralizowanych i Szkół Europejskich.

Tabela 9.1 — Płatności według instytucji

	(w mln euro)	
	2003	2004
Parlament Europejski	986	1 166
Rada	410	507
Komisja	3 546	3 721
Trybunał Sprawiedliwości	148	216
Trybunał Obrachunkowy	84	84
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	91	92
Komitet Regionów	46	63
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	4	5
Europejski Inspektor Ochrony Danych	—	1
Ogółem	5 305	5 856

Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności

Wstęp

9.2. Celem przeprowadzonej w 2004 r. kontroli DAS dotyczącej wydatków administracyjnych było umożliwienie Trybunałowi oceny rzetelności skonsolidowanych sprawozdań za rok zakończony 31 grudnia 2004 r. (o czym mowa w rozdziale 1) oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Działania podjęte w związku z uwagami zawartymi w sprawozdaniach rocznych za lata ubiegłe zostały przedstawione w **tabeli 9.2**.

9.3. Poprzednie kontrole przeprowadzone przez Trybunał wykazały, że ujawnione błędy miały przeważnie charakter formalny, a ich źródłem nie były istotne niedociągnięcia w systemach kontroli. Jednakże, w wyniku przyjęcia nowego Regulaminu pracowniczego w 2004 r. oraz nowego systemu obliczania wynagrodzeń pracowników, a także wprowadzenia nowych systemów w ramach nowego rozporządzenia finansowego, pojawiły się szczególne obszary ryzyka (patrz: pkt 9.5 i 9.6).

9.2. ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja publikuje roczne sprawozdanie przedstawiające działania, których podjęcie uznała za odpowiednie w związku z zaleceniami Trybunału. Sprawozdanie obejmujące sprawozdanie roczne Trybunału za rok 2003 ma zostać opublikowane jesienią 2005 r.

9.3. ODPOWIEDZI KOMISJI

Przy okazji stopniowego wprowadzania nowego systemu wynagrodzeń w 2003 r. i na początku 2004 r. powstał nowy element ryzyka, jak ma to miejsce przy okazji każdego nowego programu komputerowego (patrz: odpowiedź na pkt 9.5). Służby Komisji przeprowadziły kontrolę systemu w oparciu o liczne kontrole przeprowadzone metodą tradycyjną różnych obliczeń tymczasowych wynagrodzeń miesięcznych oraz natychmiastową korektę stwierdzonych przez informatyków błędów, dokonaną przed końcowym obliczeniem miesięcznym i wypłatą wynagrodzeń. Liczba błędów stwierdzonych ex post była bardzo nieznaczna.

Tabela 9.2 — Działania podjęte w związku z uwagami zawartymi w sprawozdaniach rocznych za lata ubiegłe

Uwagi	Podjęte działania	Czy konieczne są dalsze działania?	Odpowiedzi parlamentu
<p><i>Stałe polecenia</i></p> <p>Sprawozdanie roczne za rok 2003, pkt 9.14:</p> <p>Przepisy wewnętrzne Parlamentu dotyczące wykonania jego sekcji budżetu dopuszczają możliwość realizacji płatności na podstawie stałego polecenia. Po zrealizowaniu płatności urzędnik zatwierdzający wydaje polecenie uregulowania w celu obciążenia budżetu daną kwotą (art. 11 ust. 4 przepisów wewnętrznych). Zgodnie z rozporządzeniem finansowym wydatki muszą być uznane i zatwierdzone przed dokonaniem płatności.</p>	<p>Nie podjęto żadnego działania: w 2004 r. wciąż obowiązywały przepisy wewnętrzne, które umożliwiały realizację płatności za pomocą stałego polecenia.</p>	<p>Tak, wszystkie płatności powinny być realizowane zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego.</p>	<p>Zmiana wprowadzona do Przepisów wewnętrznych Parlamentu dotyczących wykonania budżetu PE (art. 10) w dniu 27 kwietnia 2005 r. stanowi, że „Dokonanie płatności poprzez polecenie zapłaty jest możliwe wyłącznie pod warunkiem, że taka forma płatności została przewidziana w umowie z wierzycielem jako jedyna forma płatności”.</p>
<p><i>Dodatkowy system emerytalny dla posłów do Parlamentu Europejskiego</i></p> <p>Sprawozdanie roczne za rok 2002, pkt. 9.17 i 9.20:</p> <p>Jeżeli dodatkowy system emerytalny dla posłów do Parlamentu ma być kontynuowany, należy jak najszybciej stworzyć odpowiednie podstawy prawne.</p> <p>W ramach systemu należy ustanowić jasne zasady określające zobowiązania i zadania Parlamentu Europejskiego i uczestników systemu w przypadku deficytu.</p>	<p>Dodatkowy system emerytalny jest kontynuowany i nadal nie stworzono odpowiedniej podstawy prawnej.</p> <p>Nie ustanowiono żadnych przepisów w tej kwestii.</p>	<p>Tak, należy ustanowić podstawy prawne.</p> <p>Tak, należy ustanowić odpowiednie przepisy.</p>	<p>Przyjęcie Statutu posłów, który wejdzie w życie w 2009 r., przewiduje dla posłów do PE tylko jeden system emerytalny, a zatem zlikwidowanie po pewnym czasie funduszu uzupełniającego.</p> <p>Odnosnie do omawianego systemu, na wiosnę 2005 r. dokonano wyceny aktuarialnej. Jej celem było zaproponowanie środków, które zapewniłyby funduszowi równowagę finansową. Konkluzje z wyceny pozwoliłyby również na ponowne przeanalizowanie odpowiednio uprawnień i odpowiedzialności Parlamentu oraz stowarzyszenia ASBL (ustanowionego w systemie prawa luksemburskiego), które zarządza funduszem, w okresie od teraz do wejścia w życie Statutu.</p>

Systemy nadzoru i kontroli

9.4. W 2004 r. wszystkie instytucje kontynuowały poprawę swoich systemów nadzoru i kontroli w celu zapewnienia zgodności z wymogami nowego rozporządzenia finansowego. Żadna z instytucji nie wprowadziła jednak w pełni standardów kontroli wewnętrznej (ICS) ⁽¹⁾.

9.4. ODPOWIEDZI RADY

Standardy kontroli wewnętrznej (ICS) dla Rady zostały przyjęte dnia 20 lipca 2005 r.

⁽¹⁾ Rada nie ustanowiła żadnych standardów kontroli wewnętrznej, Trybunał Sprawiedliwości nie wprowadził kilku z nich, w pozostałych instytucjach nie osiągnięto pełnej zgodności z wszystkimi przyjętymi standardami.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.5. W 2004 r. nowa aplikacja komputerowa NAP (fr. *Nouvelle Application Paie*), służąca do obliczania wynagrodzeń pracowników, stworzona i zarządzana przez Biuro Administrowania i Rozliczania Należności z tytułu Upnień Indywidualnych, była używana przez wszystkie instytucje. NAP wykazywała w 2004 r. różne braki techniczne, które powodowały nowe ryzyko oraz, w wielu przypadkach, błędne kalkulacje niektórych kwot stanowiących część wynagrodzenia pracowników. Najbardziej oczywiste błędy były poprawiane ręcznie przez dokonaniem płatności. W marcu 2005 r. w programach NAP dokonano zmian w odniesieniu do jednego z tych elementów, kwoty wypłacone w 2004 r. zostały obliczone ponownie oraz, w przypadkach, gdzie było to konieczne, skorygowane. Korekty te doprowadziły do zwrotów wynoszących łącznie około 1,9 mln euro dla wszystkich instytucji. Ręczne przenoszenie danych do NAP z systemów komputerowych rejestrujących upnienia pracowników do poszczególnych świadczeń stanowiło kolejny szczególny obszar ryzyka błędów. Jednakże kontrole nie zostały odpowiednio wzmacnione.

9.4. ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjęła standardy kontroli wewnętrznej w 2000 r. i dokonuje corocznego przeglądu wdrożenia odpowiednich wymogów podstawowych; wspomniane wdrażanie jest regularnie sprawdzane zarówno z punktu widzenia zgodności z przepisami, jak i skuteczności. W pkt 1.87 Trybunał podaje, że 93 % wymogów podstawowych zostało spełnionych, co w kontekście nieustannie zmieniającego się otoczenia może właściwie zostać uznane za całkowite wdrożenie.

9.4. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Administracja Trybunału Sprawiedliwości przyznaje, że pewne standardy kontroli wewnętrznej nie mogły być w pełni stosowane w 2004 r. Zwiększenie kwalifikowanego personelu powinno umożliwić szybkie polepszenie sytuacji.

9.4. ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Harmonogram wdrażania najważniejszych środków wynikających z przyjęcia Standardów kontroli wewnętrznej przewidziano na okres dwóch lat (w roku 2004 i 2005). Środki te dotyczą zarządzania kadrą pracowniczą (sporządzenie pisemnego opisu wszystkich stanowisk, uaktualnienie opisu procedur rekrutacyjnych), stosowania wskaźników wydajności (odnośnie do których zwrócono się z wnioskiem o międzyinstytucjonalne konsultacje), a także systematycznego stosowania kwartalnego planu wydatków. Wszystkie one zostały włączone do skonsolidowanego planu działania zatwierdzonego przez Sekretarza Generalnego dnia 8 listopada 2004 r.

9.5. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Prawie jednoczesne wprowadzenie nowego rozporządzenia finansowego, Regulaminu pracowniczego oraz systemu obliczania wynagrodzeń NAP rzeczywiście doprowadziło do poważnych problemów. Istotne jest jednak, aby zrozumieć prawdziwą naturę tych trudności. Regulamin pracowniczy w szczególności nastęrczył wielu problemów interpretacyjnych. A dopiero po rozwiązaniu tych trudności (zazwyczaj na poziomie szefów administracji) można ostatecznie dostosować system NAP. To właśnie opóźnienia w tej procedurze doprowadziły do większości wspomnianych zwrotów. Początkowe czysto techniczne problemy z systemem NAP, chociaż uciążliwe i czasochłonne dla zajmujących się nimi służb, zostały szybko zidentyfikowane i skorygowane. Ręczne wprowadzanie danych również wiąże się z ryzykiem, lecz zjawisko to nie jest nowe, nie wymagało zatem przedsięwzięcia specjalnych środków kontroli, poza tymi, które już zastosowano, mimo, że NAP jest czynnikiem pozwalającym Parlamentowi wzmocnić kontrolę *plac ex post*.

9.5. ODPOWIEDZI RADY

Ze swojej strony Sekretariat Generalny Rady chciałby podkreślić, że kontrole zostały wzmocnione już od momentu zastąpienia poprzedniej aplikacji do kalkulacji wynagrodzeń przez NAP. Sekretariat Generalny wyraża żal, że wnioski dotyczące kontroli mogą odciągnąć uwagę czytelnika sprawozdania od faktu, iż wraz z wprowadzeniem fundamentalnych zmian w Regulaminie pracowniczym zastosowano również wadliwą aplikację komputerową.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.5. ODPOWIEDZI KOMISJI

Przy okazji stopniowego wprowadzania nowego programu komputerowego służącego do obliczania wynagrodzeń (NAP) w 2003 r. i na początku 2004 r. powstał nowy element ryzyka; ryzyko takie przy okazji wdrażania nowego programu komputerowego jest nie do uniknięcia.

Służby Komisji przeprowadziły kontrolę programu w oparciu o liczne (przeprowadzone metodą tradycyjną) kontrole różnych wstępnych obliczeń wynagrodzeń miesięcznych, natychmiastową korektę stwierdzonych przez informatyków błędów, dokonaną przed końcowym obliczeniem miesięcznym i wypłatą wynagrodzeń. Liczba błędów stwierdzonych ex post była bardzo nieznaczna.

Zmiany w Regulaminie pracowniczym zostały przyjęte przez Radę dopiero w dniu 22 marca 2004 r., co pozostawiło bardzo niewiele czasu na określenie szczegółowych zasad administracyjnych oraz wdrożenie programu NAP. Komisja zdołała jednak wprowadzić większość zmian przewidzianych w reformie przy wypłacie wynagrodzeń za maj 2004 r. Niektóre elementy nie mogły zostać wprowadzone w sposób ostateczny od momentu wejścia w życie reformy, gdyż ogólne przepisy wykonawcze oraz zasady administracyjne nie zostały jeszcze określone. W celu ograniczenia niekorzystnego wpływu tej sytuacji na beneficjentów zastosowano rozwiązania tymczasowe. Zmiany w NAP z marca 2005 r., które doprowadziły do konieczności uregulowania wspomnianej kwoty 1,9 miliona EUR, spowodowały na przykład konieczność przeprowadzenia prac, co do których szczegóły zostały ustalone w listopadzie 2004 r., wcześniejsze ich przeprowadzenie było zatem niemożliwe.

Wprowadzenie NAP wymagało przeniesienia kontroli jakości danych uzyskanych w systemie wynagrodzeń do systemów administrowania uprawnieniami, które następnie automatycznie przesyłały dane za pośrednictwem interfejsu do NAP. W trakcie 2003 r. kontrole na miejscu zostały poddane ocenie i zreorganizowane w celu zagwarantowania, że począwszy od dnia 1 stycznia 2004 r. zasady rozporządzenia finansowego dotyczące wprowadzania i kontroli ex ante na poziomie systemów administracyjnych będą przestrzegane.

9.5. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Wskazane trudności wynikają z wdrożenia aplikacji komputerowej NAP. Wdrożenie to miało miejsce jednocześnie z reformą Regulaminu pracowniczego w warunkach odległych od optymalnych, które przyczyniły się do znacznego zwiększenia obciążenia pracą sekcji „Wynagrodzenia”. Inne instytucje, podobnie jak Trybunał, napotkały trudności w zakresie funkcjonowania tej aplikacji. Trudności te były wielokrotnie sygnalizowane służbom Komisji zarządzającej NAP oraz były dyskutowane w trakcie regularnych spotkań z nimi. Wiele spośród nich już w zasadzie rozwiązano.

Co się tyczy przekazywania danych w NAP, należy zauważyć, że w Trybunale Sprawiedliwości jest ono wykonywane przez personel sekcji „Wynagrodzenia” bezpośrednio w oparciu o różne decyzje administracyjne skutkujące powstaniem praw oraz że stanowi ono przedmiot systematycznej kontroli w ramach tej sekcji. Wprowadzanie danych nie następuje zatem w oparciu o dane już wcześniej wprowadzone do systemu zarządzania personelem Centurio.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.6. Zmieniony Regulamin pracowniczy, który wszedł w życie 1 maja 2004 r., stanowi, że koszty zakwaterowania ponoszone w trakcie wyjazdu służbowego są zwracane do kwoty maksymalnej określonej dla każdego kraju, po przedstawieniu dokumentów poświadczających (art. 13 załącznika VII do Regulaminu pracowniczego). Niezgodnie z tą zasadą wszystkie instytucje, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, w swoich przepisach wewnętrznych ustanowiły ryczałt, wynoszący od 30 do 60 % maksymalnej dozwolonej kwoty, wypłacany pracownikom, którzy nie przedstawili żadnego dowodu, iż ponieśli koszty zakwaterowania. Zmieniony Regulamin pracowniczy ustanawia także nowe, niższe stawki diet dziennych. Jednak dwie instytucje utrzymały system obowiązujący przed majem 2004 r. i dalej stosowały uchylone stawki diet dziennych (2).

9.7. Odnotowano braki w systemach kontroli dotyczących przelewu części uposażeń pracowniczych z zastosowaniem współczynnika korygującego. W pewnych przypadkach przyznano prawo do przelewu bez uzyskania odpowiedniego potwierdzenia, że urzędnik jest do takiego przelewu uprawniony (3). W niektórych instytucjach liczba tych przypadków była znaczna (4).

9.5. ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

W EKES do systemu NAP żadnych danych nie wprowadza się ręcznie. Dane pracownicze są wprowadzane do informatycznego systemu zarządzania przez jedną osobę i potwierdzane przez drugą. Potwierdzone dane zostają przesłane automatycznie z tego systemu bezpośrednio do NAP. W przypadku indywidualnych płatności wychodzących z NAP, są one wprowadzane do informatycznego systemu księgowego elektronicznie, bez konieczności obsługi manualnej. Ponadto jak każda inna płatność, płatności takie są przesyłane drogą elektroniczną do banku, po złożeniu podwójnego elektronicznego podpisu, bez potrzeby powtórnego wprowadzania danych.

9.6. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Rozproszenie działalności Parlamentu na trzy miejsca pracy powoduje specyficzne problemy związane z delegacjami, czego konsekwencją, między innymi, jest fakt, że Parlament nie mógł wprowadzić nowych przepisów do wyznaczonego na 1 maja terminu. Chociaż nowe przepisy wprowadzone w 2005 r. przewidują ryczałt, Parlament uważa, że nowy system pozwala zachować właściwą równowagę pomiędzy wymogami regulaminowymi i praktycznymi oraz pozostaje w zgodzie z otrzymaną poradą prawną.

9.6. ODPOWIEDZI RADY

Sekretariat Generalny przeanalizuje, wraz z innymi instytucjami, możliwość zmiany swojego regulaminu wewnętrznego w punktach dotyczących zwrotu kosztów zakwaterowania bez dokumentów pomocniczych.

9.6. ODPOWIEDZI KOMISJI

Wpłata kwoty zryczałtowanej zamiast kwoty zmiennej, wypłacanej na podstawie dowodów poniesionych kosztów, została uznana za środek wykonawczy Regulaminu pracowniczego, który w opinii administracji zachowuje właściwą proporcję między kosztem a skutecznością. Komisja zbada jednak prawomocność tej zasady.

9.6. ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Podręcznik zadań EKES (ang. Mission Guide) w dużym stopniu opiera się na podręczniku Komisji. W obu podręcznikach pkt 4.2 jest dokładnie taki sam. Celem zachowania spójności zasad między instytucjami EKES ma zamiar nadal stosować art. 13 ust. 1 załącznika VII w ten sam sposób, co Komisja.

9.7 oraz 9.8. ODPOWIEDZI KOMISJI

Wspomniane braki zostały stwierdzone w przypadku innych instytucji, a nie w przypadku Komisji.

(2) Parlament do lutego 2005 r., a Komitet Regionów do sierpnia 2004 r.

(3) Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów i Rada.

(4) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.8. W niektórych instytucjach odnotowano brak procedur kontroli dotyczących płatności emerytalnych. Świadczenia emerytalne wypłacane emerytowanym urzędnikom zamieszkującym w niektórych Państwach Członkowskich są powiększane o współczynnik korygujący. W ostatnich latach nie przeprowadzono jednak żadnych kontroli w celu weryfikacji faktycznego miejsca zamieszkania byłych urzędników ⁽⁵⁾.

9.9. Z wyjątkiem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, odnotowano pewne braki w systemach nadzoru i kontroli dotyczących zamówień.

9.7. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Punkt ten dotyczy przypadków, kiedy skutki w postaci zmiany uprawnień urzędnika wynikających z jego sytuacji rodzinnej nie zostały niezwłocznie uwzględnione w płatnościach części wynagrodzenia. Jednakże należy zauważyć, że administracja Trybunału Sprawiedliwości przeprowadza okresowe weryfikacje, a jeśli trzeba dokonuje korekt żądając zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń.

9.7. ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Analiza dokumentów, na podstawie których dokonuje się przelewów części wynagrodzeń ze współczynnikiem wagowym, stanowi element bieżących, systematycznych kontroli ex post. W przypadku konieczności dokonania korekty, jest ona przeprowadzana zgodnie z nowym Regulaminem pracowniczym.

9.8. ODPOWIEDZI RADY

Na podstawie oceny ryzyka Sekretariat Generalny przeprowadził w marcu 2005 r. badanie dotyczące wypłaty emerytur osobom przebywającym na terenie Zjednoczonego Królestwa, które zaowocowało dokonanymi przez administrację poprawkami, a te z kolei doprowadziły do otwarcia dwóch postępowań sądowych.

9.8. ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Po roku 2002 ustalono, iż kontrola miejsca zamieszkania osób emerytowanych będzie przeprowadzana co dwa lata. Kontrola ta została zaplanowana na koniec 2004 r., jednakże termin jej realizacji opóźnił się ze względu na obciążenie pracą wynikające z „reformy” (nowe obliczenia, nowe przelewy itd.). W ciągu tego okresu EKES utrzymywał ścisły kontakt ze swoimi emerytowanymi pracownikami korespondencyjnie, przesyłał im informacje, monitorował ich doręczenie, jak również prowadził indywidualną korespondencję, kiedykolwiek zaistniała taka potrzeba. Pełna kontrola urzędowa będzie zrealizowana w okresie lipiec–październik 2005 r. Na dzień 31 sierpnia 2005 r. kontrolą zostało objętych 80 % emerytów.

9.9. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odnotowuje obserwacje Trybunału oraz dokona wysiłków w celu usprawnienia swoich procedur.

9.9. ODPOWIEDZI RADY

Sekretariat Generalny uważa, że nie istnieją argumenty na poparcie oświadczenia Trybunału, że znaleziono nieliczne usterki w systemie nadzoru i kontroli zamówień publicznych. Sekretariat Generalny ustanowił organ wewnętrzny skupiony wokół DG AIV/Jednostki ds. Zamówień Publicznych, który zapewnia stosowanie, ze ścisłym poszanowaniem zasad, procedur przetargowych umożliwiających konkurencję i mających na celu wybór najbardziej opłacalnych rozwiązań.

W świetle corocznego audytu Trybunał zgłosił jedną uwagę do kwestii zamówień publicznych związaną z interpretacją rozporządzenia finansowego, która jednakże nie wiąże się z jakością wewnętrznego systemu kontroli.

⁽⁵⁾ Rada oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.9. ODPOWIEDZI KOMISJI

W Komisji wszystkie zainteresowane służby podjęły środki zaradcze:

- coroczne instrukcje dla Przedstawicielstw zostaną poddane ponownej kontroli, aby wszystkie Przedstawicielstwa dostarczały Centrali wystarczających informacji ex ante;
- wprowadzone zostały dwie dodatkowe kontrole, jedna ex ante i jedna ex post, w celu uzupełnienia systemu kontroli w dziedzinie informatycznych procedur przetargowych;
- w 2005 r. podjęto środki odnośnie do zamówień artykułów biurowych w celu zapewnienia zgodności z art. 126 przepisów wykonawczych rozporządzenia finansowego, sporządzono plan przetargów na lata 2005–2006, a na przestrzeni całego roku przeprowadzano kontrole ex post.

9.9. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Administracja Trybunału Sprawiedliwości dołoży starań, by nasilić jeszcze bardziej kontrole w zakresie udzielanych zamówień oraz prowadzić szkolenie osób administrujących tymi sprawami.

9.9. ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Jedną z przyczyn występujących słabości w zakresie planowania zamówień oraz zarządzania kontraktami była zbyt duża decentralizacja odpowiedzialności/zadań związanych z obsługą zamówień i kontraktów, polegająca na ich przydziale do różnych działów, które nie mają odpowiedniego przygotowania specjalistycznego w tej dziedzinie. Na początku 2004 r. zaproponowano utworzenie nowego działu odpowiedzialnego za koordynację obsługi i czynności dotyczących finansów i kontraktów w ramach służb wspólnych Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, które zarządzają większością zadań związanych z zamówieniami publicznymi w EKES. Dział został formalnie utworzony dnia 1 listopada 2004 r. i po przeprowadzeniu rekrutacji stał się w pełni operacyjny w lutym 2005 r. W dziale przewidziano dwa całkiem nowe stanowiska, których zakres zadań sprowadza się szczególnie do zarządzania zamówieniami i kontraktami w służbach wspólnych. Należy także odnotować, iż niektóre z wykrytych słabości były częściowo spowodowane wpływem w ciągu 2004 r. na pracę różnych służb działań związanych z rozszerzeniem oraz zmiany lokalizacji budynków obu Komitetów.

Uwagi dotyczące transakcji

9.10. Kontrola Trybunału objęła wynagrodzenia pracowników, przelewy części pensji powiększonych o współczynnik korygujący na rachunki bankowe w Państwach Członkowskich innych niż Państwa Członkowskie, w których pracownicy są zatrudnieni, rekrutację, świadczenia dodatkowe dla członków instytucji oraz wydatki na udzielanie zamówień.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.11. Stwierdzono kilka przypadków powodujących długotrwały efekt finansowy w zakresie wynagrodzenia pracowników, gdzie wydatki nie były uzasadnione:

a) zaszeregowanie pracowników niezgodne z przepisami Regulaminu pracowniczego lub Warunkami zatrudnienia innych pracowników ⁽⁶⁾, przyznawanie specjalnej podwyżki pensji dla dyrektorów osobom, które nie wykonywały zadań związanych z zarządzaniem personelem ⁽⁴⁾;

b) przyznanie prawa do przelewu części pensji z zastosowaniem współczynnika korygującego, przyznane bez konieczności uzasadnienia całości lub części przelewanej kwoty ⁽⁷⁾.

9.11 oraz 9.12. ODPOWIEDZI KOMISJI

Patrz: odpowiedź na pkt 9.7 oraz pkt 9.8.

9.11.

a) ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

W odniesieniu do zaszeregowania pracowników do różnych kategorii uwaga Trybunału odnosi się do zaniedbania związanego z ponownym zaszeregowaniem pracownika na kontrakcie czasowym zgodnie z postanowieniami przejściowymi nowego Regulaminu pracowniczego. Błąd ten został skorygowany. Ponadto kontrola ex post wykazała, iż był to odosobniony przypadek.

W odniesieniu do nominacji kierowników działów Regulamin pracowniczy nie przewiduje żadnej minimalnej liczby pracowników podlegających kierownikowi działu. W EKES, który jest małą instytucją, występują następujące możliwości zarządzania: celem zwiększenia indywidualnej motywacji i zbiorowej efektywności, kierownicy działów ponoszą pełną odpowiedzialność za organizację i rozwój działalności w ramach ich dziedzin, jak również za zarządzanie pracownikami. Zgodnie z decyzją EKES nr 442/04 A na stanowisko kierownika działu w EKES może zostać wybrany pracownik, który:

- jest w znacznym stopniu odpowiedzialny za kształtowanie, rozwój i realizację polityk EKES lub posiada znaczący zakres odpowiedzialności w obszarach newralgicznych, albo
- posiada znaczący zakres obowiązków w dziedzinie zarządzania pracownikami lub finansami lub też wykonuje zadania intendenta w rozumieniu rozporządzenia finansowego, w ważnych obszarach działania lub w odniesieniu do dużych kwot, albo
- zarządza jednostką administracyjną liczącą co najmniej 9 urzędników.

Zatem zgodnie z wyżej wymienioną decyzją kierownik audytu wewnętrznego oraz kierownik działu prawnego zostali mianowani na stanowisko kierownicze, przy uwzględnieniu zakresu i charakteru ich obowiązków służbowych.

b) ODPOWIEDZI RADY

Trybunał Obrachunkowy zgłosił tę samą uwagę, jaką zaprezentowano w ust. 9.7. Ponadto, jako że Sekretariat Generalny corocznie systematycznie wymaga przedstawiania nowych dokumentów pomocniczych, nie ma uzasadnienia wniosek, że kilka przypadków stwierdzonych przez Trybunał będzie miało długotrwałe konsekwencje finansowe dla wynagrodzeń pracowników.

ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

W tym zakresie odsyła się do odpowiedzi udzielonej w pkt 9.7.

ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Prosimy o odniesienie się do uwag EKES dotyczących pkt 9.7.

⁽⁶⁾ Rada, Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów

⁽⁷⁾ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, Trybunał Sprawiedliwości i Rada.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.12. Charakter i rodzaj stwierdzonych błędów potwierdzają braki w funkcjonowaniu systemów nadzoru i kontroli wymienione powyżej i dostarczają wskazówek na temat wymaganej poprawy.

Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia delegowanych urzędników zatwierdzających

9.13. W 2004 r. nastąpił postęp w sposobie sporządzania rocznych sprawozdań z działalności i deklaracji delegowanych urzędników zatwierdzających. Niektóre z nich zawierały zastrzeżenia, a większość z nich uwagi na temat pewnych braków w systemach nadzoru i kontroli. W przypadku niektórych instytucji Trybunał nie mógł uwzględnić rocznych sprawozdań z działalności, gdyż nie zostały one sporządzone przed zakończeniem kontroli Trybunału⁽⁸⁾.

Uwagi szczegółowe

9.14. Część ta dotyczy szczegółowych uwag odnoszących się do każdej z instytucji.

Parlament

9.15. Punkty 9.6 i 9.9 mają zastosowanie do Parlamentu. Zatwierdzenie wydatków w zakresie udzielania zamówień w kilku przypadkach nie funkcjonowało jak należy. W jednym z przypadków wypłacona kwota była zawyżona o 0,7 mln euro.

9.13. ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja odnotowuje ocenę Trybunału odnoszącą się do postępów poczynionych w 2004 r. w sposobie sporządzania rocznych sprawozdań z działalności służb i ich terminowego przedstawienia.

Roczne sprawozdania z działalności służb Komisji zawierały kilka zastrzeżeń i uwag dotyczących ogólnych wydatków administracyjnych. Zdaniem Komisji niedociągnięcia stwierdzone na poziomie systemów nadzoru i kontroli nie wpływają zasadniczo na zgodność z prawem i prawidłowość podstawowych transakcji.

9.13. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Jeśli chodzi o roczne sprawozdanie z działalności, należy przypomnieć, że data 15 czerwca przewidziana w art. 60 ust. 7 rozporządzenia finansowego na przesłanie władzy budżetowej podsumowania rocznych sprawozdań z działalności wiąże wyłącznie Komisję. Roczne sprawozdanie z działalności sporządzone przez delegowanego urzędnika Trybunału Sprawiedliwości zostało przesłane do jego instytucji w dniu 21 czerwca 2005 r. Jeśli w przyszłości Trybunał Obrachunkowy wyrazi życzenie otrzymania rocznego sprawozdania w określonej dacie, Trybunał Sprawiedliwości dołoży starań, aby zadośćuczynić temu życzeniu.

9.15. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Odpowiedzi Parlamentu odnośnie do pkt 9.6 i 9.9 znajdują się powyżej. Natomiast odnośnie do wymienionej kwoty jest ona rezultatem redukcji podstawy podatku VAT od płatności związanej z dziedziczną dzierżawą budynku D4-D5 przyznaną przez władze Belgii po długich, zakończonych ze zwłoką negocjacjach. Na poziomie politycznym porozumienie odnośnie do redukcji podstawy osiągnięto niedługo przed podpisaniem umowy. Przez kilka dni po uiszczeniu opłat związanych z umową trzeba było czekać na otrzymanie zawiadomienia od odpowiednich organów fiskalnych, tak aby spółka mogła wystawić notę kredytową i nowy rachunek. W rezultacie kwota 701 537,76 euro została potraktowana jako zaliczka, zgodnie z warunkami umowy podpisanej ze spółką.

⁽⁸⁾ Trybunał Sprawiedliwości, Komitet Regionów.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.16. Podobnie jak w przeszłości (patrz: pkt 9.21 i 9.22 sprawozdania rocznego Trybunału za 2002 r.), zaobserwowano braki w systemach nadzoru i kontroli dotyczących płatności świadczeń dodatkowych dla posłów do Parlamentu Europejskiego. Zastosowane procedury nie zagwarantowały, że dochód uzyskiwany przez byłych posłów do Parlamentu Europejskiego z tytułu pewnych rodzajów działalności (pełnienie płatnego urzędu w instytucji międzynarodowej; uczestnictwo we władzach krajowych lub regionalnych itp.) był odliczany od przejściowej odpłaty posłów.

Rada

9.17. Punkty 9.4, 9.6, 9.7, 9.8, 9.9 i 9.11 mają zastosowanie do Rady. Rada nie ustanowiła minimalnych standardów kontroli wewnętrznej (art. 60 ust. 4 rozporządzenia finansowego), nie przygotowała także kart zawierających zadania, prawa i obowiązki księgowego oraz administratora środków zaliczkowych (art. 44 przepisów wykonawczych).

9.18. Dodatkowy urlop roczny przyznany do dnia 31 grudnia 1997 r. jako rekompensata za godziny nadliczbowe jest wypłacany po przejściu na emeryturę, jeżeli urzędnik nie wykorzystał dodatkowego urlopu. Ponieważ pracownicy kategorii A i B nie są uprawnieni do rekompensaty za godziny nadliczbowe, płatności takie są niezgodne z art. 56 Regulaminu pracowniczego. Pod koniec 2004 r. łączna długość niewykorzystanego jeszcze rocznego urlopu przyznanego do dnia 31 grudnia 1997 r. jako rekompensata za godziny nadliczbowe wynosiła ok. 11 800 dni. We wrześniu 2004 r. za dodatkowy urlop roczny niewykorzystany przez urzędników kategorii A i B przechodzących na emeryturę w tym miesiącu wypłacono kwotę około 95 000 euro.

Komisja ⁽⁹⁾

9.19. Punkt 9.9 ma zastosowanie do Komisji. Trybunał zauważył także pewne niedociągnięcia w funkcjonowaniu systemów nadzoru i kontroli w Urzędzie Publikacji, gdzie zaobserwowano różnice pomiędzy ilością papieru odnotowaną w stanie magazynu, a faktycznie istniejącą w magazynie; niedostarczone egzemplarze publikacji zostały zapłacone, a możliwość korekty cen, przewidziana w umowach w przypadku spadku cen rynkowych papieru lub surowców, nie została wykorzystana.

9.16. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Odnośnie do dodatku na sekretariat w 2004 r. zatwierdzono nowe zmiany przepisów ZKPD, których celem jest wzmocnienie kontroli wypłaty dodatków, w szczególności w odniesieniu do umów o świadczenie usług. W lipcu 2005 r. Kolegium Kwestorów zatwierdziło przepisy wykonawcze w odniesieniu do tych zmian, co pozwoli wydziałowi zarządzającemu na ich wdrożenie. Jeśli chodzi o odpłatę dla posłów, Parlament zdaje sobie sprawę z istnienia pewnego ryzyka. W celu dalszego zminimalizowania tego ryzyka wdrożono już pewne przepisy, a inne są w planach.

9.17. ODPOWIEDZI RADY

Odpowiedzi Sekretariatu Generalnego na ust. 9.4, 9.6, 9.8, 9.9 i 9.11 zostały przedstawione powyżej. Ponadto należy zauważyć, że Rada niedawno ustanowiła wykaz zadań, praw i obowiązków księgowo-wo oraz podręcznik obsługi konta zaliczkowego.

9.18. ODPOWIEDZI RADY

Sekretariat Generalny przewiduje stopniową eliminację zwolnień wyrównawczych dla pracowników kategorii A i B przyznanych przed 31 grudnia 1997 r.; ostatni krok w tym kierunku został przedstawiony w biuletynie dla personelu (ang. staff note) 80/05 z 17 maja 2005 r. Od początku roku 2005 wymiar tych zwolnień zmniejszył się o 2 500 dni i w dniu 7 września 2005 r. wynosił 9 317,5 dnia.

9.19. ODPOWIEDZI KOMISJI

Urząd Publikacji przyjmuje uwagi Trybunału w sprawie widocznych różnic między danymi na temat poziomu odnotowanego w systemie zarządzania zasobami Urzędu i faktycznym stanem zasobów w jego dwóch różnych magazynach. Wspomniane różnice wynikają z błędnego zapisu w systemie zarządzania zasobami. Aktualnie trwają prace nad nowym oprogramowaniem do zarządzania zasobami, których większość została obecnie przeniesiona z powrotem do głównych budynków Urzędu.

⁽⁹⁾ Departamenty Komisji odpowiedzialne za większość wydatków administracyjnych to: Dyrekcja Generalna ds. Personelu i Administracji, Dyrekcja Generalna ds. Tłumaczeń Pisemnych, Dyrekcja Generalna ds. Tłumaczeń Ustnych, Dyrekcja Generalna ds. Prasy i Komunikacji, Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, Biuro ds. Infrastruktury i Logistyki — Luksemburg, Biuro ds. Infrastruktury i Logistyki — Bruksela, Biuro Administrowania i Rozliczania Należności Indywidualnych, Biuro Doboru Kadr Wspólnot Europejskich, Urząd Publikacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

Trybunał Sprawiedliwości

9.20. Punkty 9.4, 9.7, 9.9, 9.11 i 9.13 mają zastosowanie do Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał Sprawiedliwości przyjął standardy kontroli wewnętrznej w marcu 2004 r. Pięć z nich nie zostało jednak wdrożonych. W jednym z przypadków, dotyczącym indeksacji czynszów, brak dokumentów poświadczających dołączanych do poleceń zapłaty czynszu oraz niewystarczający monitoring umowy najmu spowodowały, że Trybunał Sprawiedliwości musiał zapłacić wynajmującemu we wrześniu 2004 r. sumę 716 000 euro za zaległości w opłatach czynszowych, z powodu nieindeksowania czynszu od 1999 r.

9.21. Kontroler wewnętrzny pełni funkcję kierownika „jednostki weryfikującej”, która prowadzi kontrole *ex ante* działań urzędnika zatwierdzającego. Takie zaangażowanie w prowadzenie operacji finansowych nie jest zgodne z zadaniami niezależnego kontrolera wewnętrznego. Od mianowania w 2003 r. kontroler wewnętrzny nie ukończył żadnej kontroli zawartej w jego programie pracy.

Urząd Publikacji przyjmuje uwagi Trybunału w sprawie wynoszącej 1,4 % różnicy stwierdzonej w dostarczonej ilości egzemplarzy publikacji i podejmie kroki zmierzające do poprawienia obiegu informacji w celu wykluczenia tego typu błędów w przyszłości.

Urząd Publikacji przyjmuje uwagi Trybunału odnoszące się do korekty cen; będzie zwracał na to w przyszłości uwagę.

9.20. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

W zakresie standardów kontroli wewnętrznej odsyła się do odpowiedzi udzielonej w pkt 9.4.

W zakresie indeksacji czynszów wyjaśnia się jak niżej. Do roku 1999, z wyjątkiem lat: 1983, 1984 oraz 1994, w trakcie których obowiązywała blokada czynszów, Trybunał waloryzował kwotę należną do zapłaty tytułem czynszu za budynek Palais, zgodnie z pismem wysylnym przez służby właściciela tj. państwa luksemburskiego⁽¹⁾. Przed otrzymaniem tego pisma, podczas sporządzania wstępnego projektu budżetu na każdy rok, przeprowadzane było oszacowanie czynszu należnego za dany rok na podstawie prognozy zmian współczynnika przyjmowanego dla indeksacji czynszu.

Wskutek opuszczenia budynku Palais w 1999 r. został zawarty drugi aneks do umowy najmu budynku Palais, aby uwzględnić zajęcie budynku zastępczego (budynek T) na takich samych warunkach, co budynek Palais.

Począwszy od 2001 r., kierowano do władz luksemburskich pisma wzywające je wobec tej nowej sytuacji do zajęcia stanowiska w zakresie stosowania art. III umowy najmu przewidującego waloryzację czynszu z uwzględnieniem zmian współczynnika odniesienia. Dopiero pismem z dnia 28 września 2004 r. *Receveur des domaines* udzielił odpowiedzi, żądając zapłaty czynszu należnego za lata 1999–2004 wskutek jego waloryzacji zgodnie ze zmianą tego współczynnika.

9.21. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Kontrola *ex ante* oraz audyt wewnętrzny są sprawowane przez różne osoby. Przypomina się, że mając na względzie rozmiar Trybunału, postanowiono poddać kontrolerów zwierzchnictwu administracyjnemu jednego urzędnika, mianowanego również audytorem wewnętrznym. Owa odpowiedzialność administracyjna nie uchybia wcale niezależności audytora wewnętrznego w sprawowaniu jego zadań w zakresie audytu.

Prawdą jest, że w 2004 r. służba audytu wewnętrznego borykała się z niedostatkami wykwalifikowanego personelu, co sprawiło, że niemożliwe było zrealizowanie planowanych zadań z zakresu audytu. Wysiłki podjęte celem zaradzenia temu problemowi doprowadziły do zatrudnienia w grudniu 2004 r. jednego audytora w charakterze członka personelu pomocniczego oraz w czerwcu 2005 r. jednego audytora w charakterze pracownika czasowego. Wreszcie urzędnik grupy zaszerogowania A* pozyskany z listy rezerwowej wzmocnił właśnie ten zespół we wrześniu 2005 r. Służba ta jest obecnie w stanie w pełni wykonywać swoje zadania.

(1) W takim sposobie postępowania nie ma nic nadzwyczajnego, jeśli zważyć na przykład, że umowa najmu budynku GEOS stanowi w pkt 5.1 akapit czwarty: „Płatności należne wskutek zastosowania indeksacji zostaną przelane wynajmującemu w terminie 45 dni od daty otrzymania przez najemcę żądania dokonania indeksacji”.

UWAGI TRYBUNAŁU

Trybunał Obrachunkowy

9.22. Trybunał Obrachunkowy jest poddawany kontroli przez zewnętrzną firmę audytorską, która wydała „certyfikat potwierdzający prawidłowość i rzetelność sprawozdań finansowych na dzień 31 grudnia 2004 r.”, do którego dołączono „sprawozdanie dotyczące procedur administracyjnych i księgowych, rzetelności zarządzania finansami oraz systemu kontroli wewnętrznej”. W sprawozdaniu tym stwierdza się, że w opinii audytora „stosowanie obowiązujących zasad kontroli wewnętrznej zapewnia właściwą realizację celów operacyjnych, sporządzanie rzetelnych sprawozdań finansowych, jak również zgodność z obowiązującymi przepisami”. Certyfikat i sprawozdanie zostaną opublikowane w Dzienniku Urzędowym.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny

9.23. Punkty 9.6, 9.7, 9.8, 9.9 i 9.11 mają zastosowanie do Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Standardy kontroli wewnętrznej zostały zatwierdzone w lipcu 2004 r. Nie podjęto jeszcze wszystkich działań koniecznych do pełnego ich zastosowania.

Komitet Regionów

9.24. Punkty 9.6, 9.7, 9.9, 9.11 i 9.13 mają zastosowanie do Komitetu Regionów. Standardy kontroli wewnętrznej zostały zatwierdzone w listopadzie 2004 r. Nie podjęto jeszcze wszystkich działań koniecznych do pełnego ich zastosowania. Funkcja kontroli wewnętrznej była pełniona przez pracownika tymczasowego, zatrudnionego na podstawie odnawialnej umowy krótkoterminowej. W maju 2005 r. kontrolerem wewnętrznym został mianowany jeden z urzędników.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i Europejski Inspektor Ochrony Danych

9.25. Kontrola nie dała podstaw do wydania jakichkolwiek uwag.

Ogólne uwagi i zalecenia

9.26. Wszystkie instytucje wprowadziły udoskonalenia służące dostosowaniu swoich systemów nadzoru i kontroli do wymogów nowego rozporządzenia finansowego. Jednakże obszary ryzyka zidentyfikowane w 2003 r., powiązane z wdrożeniem rozporządzenia finansowego⁽¹⁰⁾, wraz z obszarami ryzyka wynikającymi z wprowadzenia nowego Regulaminu pracowniczego oraz skomputeryzowanych systemów obliczania pensji i emerytur (patrz: pkt 9.6) nie zostały odpowiednio uwzględnione w systemach nadzoru i kontroli w 2004 r.

9.23. ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Prosimy o odniesienie się do uwag EKES dotyczących tych punktów jak i pkt 9.4.

9.24. ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW

Przez cały 2004 r. KR podejmował wszelkie możliwe starania w celu zatrudnienia nowego audytora wewnętrznego, jak również pozostałego personelu do Działu audytu wewnętrznego. Jednakże z uwagi na bardzo niewielką liczbę urzędników posiadających stosowne uprawnienia, ubiegających się o nieobsadzone stanowiska, stałe obsadzenie wakatów było niemożliwe.

9.26. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Pełne dostosowanie się do wymogów nowego rozporządzenia finansowego zajmie trochę czasu. Wprowadzenie systemu obliczania wynagrodzeń NAP oraz nowego Regulaminu pracowniczego podwyższyło ryzyko w 2004 r., ale trudności wynikały głównie z początkowych problemów technicznych związanych z systemem NAP czy problemów związanych z interpretacją przepisów Regulaminu pracowniczego i nasze służby wiedziały o nich. Trudności interpretacyjne rzeczywiście spowodowały znaczną liczbę zwrotów, jednak ilość pozostawionych błędów wydaje się niewielka, głównie dzięki kontroli nad decyzjami uprawnionych organów. Jednakże systemy nadzoru i kontroli, a zwłaszcza kontrole płac ex post należy jeszcze dodatkowo wzmocnić.

⁽¹⁰⁾ Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2003, pkt 9.68.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.27. Trybunał zidentyfikował często występujące błędy, głównie o charakterze formalnym. Zidentyfikowane błędy dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń nie miały istotnego wpływu na całość wydatków administracyjnych.

9.28. Na podstawie wyników swojej kontroli Trybunał uważa, że w celu zaradzenia zidentyfikowanym obszarom ryzyka należy poprawić systemy nadzoru i kontroli dotyczące następujących obszarów:

a) dokumentacja procedur;

9.26. ODPOWIEDZI KOMISJI

Przy okazji stopniowego wprowadzania nowego systemu wynagrodzeń w 2003 r. i na początku 2004 r. powstał nowy element ryzyka; ryzyko takie jest nie do uniknięcia przy okazji wdrażania nowego programu komputerowego. Służby Komisji przeprowadziły kontrolę programu w oparciu o liczne (przeprowadzone metodą tradycyjną) kontrole różnych wstępnych obliczeń wynagrodzeń miesięcznych, natychmiastową korektę stwierdzonych przez informatyków błędów, dokonaną przed końcowym obliczeniem wynagrodzeń miesięcznych i ich wypłatą pracownikom. Liczba błędów stwierdzonych ex post była bardzo nieznaczna.

Wprowadzanie nowego systemu obliczania wynagrodzeń wymagało przeniesienia kontroli jakości danych uzyskanych w systemie wynagrodzeń do systemów administrowania uprawnieniami, które następnie automatycznie przesyłały dane za pośrednictwem interfejsu do systemu wynagrodzeń. W trakcie 2003 r. kontrole na miejscu zostały poddane ocenie i zreorganizowane w celu zagwarantowania, że począwszy od dnia 1 stycznia 2004 r., zasady rozporządzenia finansowego dotyczące wprowadzania i kontroli ex ante na poziomie systemów administracyjnych będą przestrzegane.

9.27. ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja zauważa, że stwierdzone błędy natury formalnej nie wpływają zasadniczo na wydatki administracyjne. Będzie jednak nadal podejmować odpowiednie środki mające na celu wykluczenie ponownego ich wystąpienia.

9.28.

a) ODPOWIEDZI KOMISJI

W związku z poprzednimi uwagami Trybunału Komisja podjęła szczególne działania mające na celu udokumentowanie swoich procedur administracyjnych w ramach zarządzania zasobami ludzkimi. Wyniki tego działania zostaną przedstawione na nowej stronie internetowej „Personel i administracja”, która będzie stopniowo udostępniana w sieci od końca 2005 r.

a) oraz b) ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Jak już stwierdzono w uwagach EKES na temat sprawozdania rocznego Trybunału dotyczącego budżetu na 2003 r. (pkt 9.40 b)), wiele procedur już istnieje i zostało faktycznie udokumentowanych. W podręczniku EKES dotyczącym analizy ryzyka ustanowienie pisemnych procedur zostało uznane jako standardowy środek ograniczenia ryzyka. Zatem jest to ciągła konieczność. W skonsolidowanym planie działania zatwierdzonym pod koniec 2004 r. przygotowanie opisów szeregu procedur zostało zaplanowane na rok 2005.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) zdefiniowanie charakteru dokumentów poświadczających, co powinno umożliwić sprawdzenie, czy wydatki są zgodne z warunkami umów lub przepisami;
- c) zaszeregowanie pracowników zgodnie z nowym Regulaminem pracowniczym;
- d) wynagrodzenie, w szczególności wypłacanie świadczeń dodatkowych oraz przelewanie części uposażeń pracowników z zastosowaniem współczynnika korygującego.

b) ODPOWIEDZI KOMISJI

Przedmiotowe zalecenie zostało już wzięte pod uwagę przy okazji sporządzania projektów nowych szczególnych umów, na przykład projektu odnoszącego się do umowy ramowej w sprawie instalowania dodatkowych przewodów i instalacji w budynku Jean Monnet. Koszty usług zostały dokładnie wyszczególnione w celu uniknięcia ryzyka, o którym mowa w sprawozdaniu Trybunału.

c) oraz d) ODPOWIEDZI KOMISJI

Patrz: odpowiedź na pkt 9.7 oraz pkt 9.8. Komisja czuwa jednakże ze swojej strony nad właściwym wykonaniem nowych przepisów.

c) ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Prosimy o odniesienie się do uwag EKES dotyczących pkt 9.11.

d) ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Prosimy o odniesienie się do uwag EKES dotyczących pkt 9.7.

9.28. ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW

Komitet Regionów w pełni zastosuje się do zaleceń Trybunału zawartych w pkt 9.28 projektu sprawozdania pokontrolnego oraz kontynuować będzie wysiłki zmierzające do poprawy istniejącej dokumentacji procedur, szczególną uwagę poświęcając kwestii weryfikacji ex post dotyczących prawidłowości wydatków.

Najważniejsze uwagi ze sprawozdań specjalnych

Sprawozdanie specjalne nr 1/2005 dotyczące zarządzania Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)

9.29. Sprawozdanie specjalne Trybunału wraz z odpowiedziami Komisji zostało opublikowane w Dz.U. C 202 z dnia 18 sierpnia 2005 r.

Sprawozdanie specjalne nr 5/2005 dotyczące kosztów tłumaczeń ustnych ponoszonych przez Parlament, Komisję i Radę

9.30. Celem kontroli Trybunału była ocena należytego zarządzania finansami w zakresie tłumaczeń ustnych w Parlamencie, Komisji i Radzie.

9.30. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Zasada pełnej wielojęzyczności, zgodnie z potrzebami Parlamentu, wiąże się z poważnymi kosztami, które są w dużej mierze wynikiem politycznych decyzji w odniesieniu do organizacji prac (harmonogramy i miejsca pracy) oraz konieczności wykazania się szybką reakcją wobec czasami trudnych do przewidzenia sytuacji politycznych. Jednakże w celu poprawy warunków korzystania z usług służb odpowiedzialnych za tłumaczenia ustne, Parlament ustalił pewne ramy, które znajdują się w Kodeksie postępowania przyjętym w 1999 r. oraz zmienionym w roku 2004.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.31. Kontrola wykazała, że jakość tłumaczeń w większości przypadków spełnia potrzeby i oczekiwania, należy jednak podjąć pewne działania w celu redukcji kosztów i unikania świadczenia usług, które zostały zamówione, ale niewykorzystane. Chociaż kontrolowanym instytucjom udało się ograniczyć ilość tłumaczeń ustnych, mogłyby one dokonać dalszych oszczędności, poprzez unikanie późnego odwoływania spotkań, składania zamówień w ostatniej chwili, nierównomiernego rozkładania spotkań w ciągu tygodnia i roku oraz nadmiernych kosztów podróży pomocniczych tłumaczy konferencyjnych. Ponieważ elementy te pozostają w dużej mierze poza kontrolą departamentów tłumaczeń ustnych, oszczędności można dokonać jedynie poprzez większą przezorność ze strony organizatorów spotkań.

AGENCJE I INNE ORGANY ZDECENTRALIZOWANE

9.32. Kontrola agencji i innych organów zdecentralizowanych Unii Europejskiej jest przedmiotem specjalnych sprawozdań rocznych ⁽¹¹⁾. Budżet agencji i innych organów zdecentralizowanych wyniósł w 2004 r. 872,3 mln euro, wobec 778 mln euro w 2003 r. Przyznane stanowiska łącznie wzrosły z 2 009 w 2003 r. do 2 233 w 2004 r. Główne dane na temat agencji i organów zdecentralizowanych zostały przedstawione w **tabeli 9.3** ⁽¹²⁾.

Z drugiej strony służby Parlamentu angażują się w poprawę kontroli nad kosztami związanymi z angażowaniem tłumaczy ustnych, zwłaszcza nad kosztami podróży. Przyczynia się do tego również tworzenie osobnej jednostki międzyinstytucjonalnej odpowiedzialnej za wynagrodzenia i wszelkie zwroty dla tłumaczy ustnych w ramach personelu pomocniczego. Ponadto służby Parlamentu, korzystające z usług tłumaczy ustnych, zapoznają się z najlepszymi praktykami zaobserwowanymi w innych instytucjach w celu lepszego planowania prac, z poszanowaniem wspomnianych wyżej wymogów politycznych.

9.30. ODPOWIEDZI RADY

Sekretariat Generalny pragnie wskazać, że poza wymaganiem większej przezorności od organizatorów spotkań możliwe jest dokonanie dalszych oszczędności związanych z tłumaczeniem ustnym. Zgodnie ze sprawozdaniem specjalnym Trybunału istnieją inne sposoby dokonywania oszczędności, takie jak obniżenie kosztów związanych z wykorzystaniem tłumaczy zatrudnianych na poszczególne spotkania (ACI) czy lepsza współpraca między instytucjami.

9.31. ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja będzie nadal prowadzić swoją politykę kontroli kosztów, używając przy tym podejścia „rzeczywistych potrzeb” i będzie wzmacniać dążenia do zmniejszenia liczby przypadków, gdzie tłumaczenie zostało zamówione a nie wykorzystane. We współpracy ze służbami tłumaczeniowymi innych instytucji Komisja będzie się starała lepiej wykorzystywać zasoby ludzkie i, do czasu porozumienia między tymi instytucjami w sprawie renowacji aktualnych umów, będzie dążyć do redukcji kosztów związanych z pomocniczymi tłumaczami konferencyjnymi, a zwłaszcza kosztów podróży.

⁽¹¹⁾ W trakcie publikacji w Dz.U.

⁽¹²⁾ W 2004 r. budżetami Europejskiej Agencji Kolei oraz Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Informacji i Sieci zarządzała bezpośrednio Komisja. Dlatego też nie zostanie opublikowane specjalne sprawozdanie roczne.

Tabela 9.3 — Agencje i inne organy zdecentralizowane UE — Główne dane

Agencje i inne organy zdecentralizowane Unii Europejskiej	Siedziba	Rok utworzenia	Budżet (w mln euro)		Przyznana liczba stanowisk	
			2004	2003	2004	2003
Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego	Saloniki	1975	16,6	14,7	88	83
Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy	Dublin	1975	18,1	16,8	91	88
Europejska Agencja Ochrony Środowiska	Kopenhaga	1990	33,6	27,5	115	111
Europejska Fundacja Kształcenia	Turyń	1990	18,4	17,2	104	104
Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii ⁽¹⁾	Lizbona	1993	12,2	10,5	77	63
Europejska Agencja ds. Oceny Produktów Leczniczych	Londyn	1993	99,1	84,2	314	287
Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej	Luksemburg	1994	29,8	29,0	181	158
Wspólnotowy Urząd Odmian Roślin	Angers	1994	11,3	11,1	38	35
Urząd Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego	Alicante	1994	190	157,4	675	675
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa i Higieny Pracy	Bilbao	1995	10,7	14,6	38	33
Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii	Wiedeń	1997	7,9	6,6	34	30
Europejska Agencja Odbudowy ⁽²⁾	Saloniki	2000	374,6	358,6	114	120
Eurojust	Haga	2002	9,3	8,1	76	53
Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego	Kolonia ⁽³⁾	2002	11,3	4,7	95	80
Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego	Lizbona ⁽³⁾	2002	13,3	4,5	55	40
Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności	Parma ⁽³⁾	2002	29,1	12,6	138	49
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji ⁽⁴⁾	Heraklion ⁽³⁾	2003	—	—	—	—
Europejska Agencja Kolejowa ⁽⁴⁾	Valenciennes	2003	—	—	—	—
Ogółem			885,3	778,1	2 233	2 009

⁽¹⁾ Obejmuje programy PHARE.

⁽²⁾ W 2004 r. łączna liczba stanowisk, w tym stanowisk udostępnionych pracownikom lokalnym, wynosi 309 (321 w 2003 r.).

⁽³⁾ Przez całość lub część 2004 r. organ ten miał tymczasową siedzibę w Brukseli.

⁽⁴⁾ W 2004 r. za zarządzania budżetem tego organu odpowiadała Komisja. Nie sporządzono odrębnych sprawozdań dotyczących wykonania budżetu.

9.33. Odnotowano przypadki nieprzestrzegania zasady jednorodności budżetowej, w szczególności niewystarczająco uzasadnionego przenoszenia środków. Trybunał odnotował także kilka przypadków nieprzestrzegania zasady specyfikacji (nieprawidłowe lub niewystarczająco uzasadnione przesunięcia środków), zasady uniwersalności (dokonano wzajemnego potrącenia środków wpisywanych do budżetu z wydatkami ujemnymi) oraz zasady rzetelności budżetowej (kwoty wpisywane do budżetu, które nie odpowiadały wymogom roku obrachunkowego).

9.34. Trybunał zauważył, że w niektórych przypadkach systemy kontroli wewnętrznej opracowane w agencjach i organach zdecentralizowanych wymagały poprawy, w szczególności z powodu braku odpowiednich analiz ryzyka.

9.33 oraz 9.34. ODPOWIEDZI KOMISJI

Agencje i inne „organy zdecentralizowane” są niezależne i posiadają oddzielną procedurę udzielania absolutorium na wydatki administracyjne. W związku z tym uwagi Trybunału dotyczą samych agencji. Na wniosek z ich strony Komisja jest w stanie udzielić agencjom koniecznego wsparcia w dziedzinie wykładni i interpretacji rozporządzenia oraz wprowadzenia systemu kontroli wewnętrznej.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.35. Trybunał odnotował liczne niedociągnięcia w zakresie rekrutacji pracowników oraz procedur udzielania zamówień publicznych: procedury zastosowane przy doborze kandydatów lub oferentów były nieprawidłowe lub niedostatecznie uzasadnione; decyzje dotyczące przyjęcia lub odrzucenia kandydatów lub ofert oferentów były niewystarczająco umotywowane. Ponadto przeprowadzona przez Trybunał kontrola akt poszczególnych pracowników wykazała, że dokumenty uzasadniające przyznanie świadczeń dodatkowych lub uprawnień finansowych nie były systematycznie uaktualniane.

9.36. Prawie jedna trzecia agencji i organów zdecentralizowanych przedstawiała swoje sprawozdania finansowe w oparciu o zasadę memoriału. Pozostałe są z reguły na właściwej drodze do przygotowania rozliczeń z wykorzystaniem tej metody księgowania w 2005 r., jak przewiduje to nowe rozporządzenie finansowe. W przypadku agencji i organów zdecentralizowanych, przygotowujących rozliczenia metodą memoriałową, odnotowano problemy w identyfikowaniu przeniesień, uznawanych za koszty roku obrachunkowego.

9.37. Pomiędzy poszczególnymi agencjami i organami zdecentralizowanymi występują różnice w jakości monitoringu środków trwałych. W przypadku niektórych z nich właściwy system monitoringu nie został jeszcze ustanowiony, w przypadku innych — wymogi wprowadzonego systemu nie są odpowiednio przestrzegane. Spowodowało to różnice pomiędzy zapisami księgowymi a stanem fizycznym.

SZKOŁY EUROPEJSKIE

9.38. Kontrola Szkół Europejskich prowadzona przez Trybunał jest przedmiotem odrębnego sprawozdania (niepublikowanego w Dzienniku Urzędowym), które jest przekazywane Radzie Najwyższej oraz dyrektorom Szkół Europejskich. Budżet Szkół w wysokości 222,1 mln euro był finansowany głównie z dotacji Komisji (118,4 mln euro) oraz składek pochodzących z Państw Członkowskich (47,3 mln euro). Główne dane dotyczące Szkół Europejskich są przedstawione w **tabeli 9.4**.

9.35. ODPOWIEDZI KOMISJI

Agencje są zobowiązane do przestrzegania przepisów ogólnego rozporządzenia finansowego w dziedzinie udzielania zamówień.

Z uwagi na fakt, że rok 2004 był drugim rokiem obowiązywania nowego rozporządzenia finansowego oraz rozporządzenia wykonawczego, kilka agencji, zwłaszcza tych niedawno stworzonych, borykało się z problemami okresu przejściowego. W czasie tego okresu Komisja udzielała wspomnianym agencjom i organom pełnego wsparcia. Pewna liczba agencji, aczkolwiek nie wszystkie, skorzystała z proponowanych usług.

9.36. ODPOWIEDZI KOMISJI

Wspólnotowe zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego Komisji w grudniu 2004 r. obowiązują wszystkie organy objęte przepisami art. 185 rozporządzenia finansowego.

Komisja nadal regularnie udziela agencjom i innym organom zdecentralizowanym wskazań w celu przygotowania ich do prowadzenia rachunkowości zgodnie z zasadą memoriałową oraz do wymogów konsolidacji. Komisja przekazała agencjom i innym organom zdecentralizowanym odnośną dokumentację ułatwiającą odnotowanie zmian, jakie mają zostać przeprowadzone, przede wszystkim kwestionariusz rachunkowości Międzynarodowych standardów rachunkowości dla sektora publicznego (IPSAS), przyszły pakiet sprawozdawczy w celu konsolidacji oraz wytyczne i formularz zawierające wskazania odnośnie do bilansu otwarcia na dzień 1 stycznia 2005 r. Współpraca z agencjami i innymi organami zdecentralizowanymi będzie dalej zacieśniana w drugiej połowie 2005 r., aby ich pierwsza konsolidacja przebiegła pomyślnie.

9.37. ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja podkreśla, że ostateczną odpowiedzialność za sporządzenie rocznego sprawozdania finansowego ponoszą księgowi poszczególnych agencji i innych organów zdecentralizowanych.

Tabela 9.4 — Szkoły Europejskie — Główne dane

Szkoła Europejska	Kraj	Rok ustanowienia	Budżet ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (w mln euro)		Dotacja z Komisji ⁽²⁾ (w mln euro)		Liczba uczniów ⁽³⁾	
			2004	2003	2004	2003	2004	2003
Biuro	Belgia	1957	7,9	7,2	5,7	6,1	—	—
Luksemburg I	Luksemburg	1953	34,6	31,9	20,3	19,1	3 101	3 753
Luksemburg II	Luksemburg	2004	2,7	—	1,2	—	827	—
Bruksela I Uccle	Belgia	1958	26,0	24,3	17,0	15,8	2 394	2 289
Bruksela II (Woluw)	Belgia	1974	27,1	25,0	17,7	15,9	2 917	2 769
Bruksela III (Ixelles)	Belgia	1999	24,2	22,7	15,7	15,0	2 773	2 592
Mol	Belgia	1960	10,9	10,7	6,4	6,5	643	641
Varese	Włochy	1960	15,8	15,3	7,8	7,5	1 317	1 323
Karlsruhe	Niemcy	1962	11,8	11,5	3,9	4,1	1 074	1 091
Monachium	Niemcy	1977	18,6	16,4	1	1,0	1 504	1 455
Frankfurt	Niemcy	2002	8,8	6,1	4,2	2,9	809	633
Alicante	Hiszpania	2002	9,9	6,2	5,7	3,4	950	858
Bergen	Niderlandy	1963	11,5	11,9	6,3	6,4	664	695
Culham	Zjednoczone Królestwo	1978	12,3	12,3	5,5	6,1	889	884
Ogółem			222,1	201,5	118,4	109,8	19 862	18 983

⁽¹⁾ Całość dochodów i wydatków, jak przewidziano w budżecie każdej Szkoły Europejskiej oraz Biura, łącznie ze zmianami do początkowo przyjętych budżetów.

⁽²⁾ Źródło: Szkoły Europejskie.

⁽³⁾ Źródło: Roczne sprawozdanie Sekretarza Generalnego dla Rady Najwyższej Szkół Europejskich.

Uwaga: Różnice w sumach wynikają z zaokrągleń.

9.39. Kontrola Trybunału za rok obrachunkowy 2004 nie wykazała żadnych istotnych kwestii, które należałoby ująć w sprawozdaniu rocznym Trybunału.

9.39. ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagę Trybunału.

ROZDZIAŁ 10

Instrumenty finansowe i operacje bankowe

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	10.1–10.3
Prowadzony przez Komisję monitoring jej udziałów finansowych	10.4–10.12
Wykaz aktywów zarządzanych w imieniu Komisji przez instytucje finansowe	10.13–10.18
Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych	10.19–10.23
Europejska Wspólnota Węgla i Stali w likwidacji	10.24–10.28

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

10.1. W zakresie działalności bankowej wyróżnia się następujące wspólnotowe instrumenty finansowe:

- pożyczki udzielane ze środków budżetowych lub z pożyczonych funduszy,
- dotacje na spłatę oprocentowania z funduszy budżetowych,
- gwarancje na zaciągnięte pożyczki oraz pożyczki udzielane przez strony trzecie,
- udziały w instytucjach działających w interesie powszechnym ⁽¹⁾, oraz
- udział w operacjach specjalnych, takich jak zapewnienie kapitału na inwestycje wysokiego ryzyka (*venture capital*).

10.2. Powyższe instrumenty finansowe wykorzystywane są zarówno w Państwach Członkowskich, jak i, w szerszym zakresie, poza Unią, w ramach polityk zewnętrznych. Ich głównym celem jest napędzanie wzrostu gospodarczego, poprawa infrastruktury i tworzenie miejsc pracy, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP), poprzez działania ułatwiające im dostęp do źródeł finansowania. Europejska Wspólnota Węgla i Stali w likwidacji zaangażowana jest w podobne transakcje.

⁽¹⁾ Na przykład w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.3. Kontrola Trybunału objęła:

- prowadzony przez Komisję monitoring jej udziałów finansowych,
- wykaz aktywów zarządzanych w imieniu Komisji przez instytucje finansowe,
- funkcjonowanie Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych (patrz: **tabela 10.1**), oraz
- działalność Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w likwidacji (EWWiSwL) (patrz: **tabela 10.2**).

Tabela 10.1 — Stan Funduszu Gwarancyjnego ⁽¹⁾

(w mln euro)

Rok obrachunkowy	Suma bieżących gwarancji na dzień 31 grudnia ⁽²⁾	Łączne zasoby Funduszu na dzień 31 grudnia ⁽³⁾	Pokrycie (%)
1994	6 017	294,2	4,9
1995	5 882	300,9	5,1
1996	6 715	557,4	8,3
1997	7 960	861,8	10,8
1998	9 834	1 280,7	13,0
1999	12 052	1 313,1	10,9
2000	14 069	1 431,6	10,2
2001	15 577	1 774,4	11,4
2002	15 358	1 645,5	10,7
2003	15 211	1 592,1	10,5
2004	12 068	1 273,3 ⁽⁴⁾	10,6

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2728/94 stanowi, iż Fundusz Gwarancyjny musi osiągnąć odpowiedni poziom (kwotę docelową) dla potencjalnych płatności, ustalony od 1999 r. na 9 % kwoty objętej gwarancją. Fundusz finansowany jest prowizorycznie poprzez płatności z budżetu na początku roku obrachunkowego. Na koniec roku obrachunkowego aktywa Funduszu mogą przekroczyć kwotę docelową. W takim przypadku dokonuje się zwrotu.

⁽²⁾ W tym odsetki urzędowe należne, ale niezapłacone na dzień 31 grudnia.

⁽³⁾ Po potrąceniu opłat EBI pozostających do zapłaty na dzień 31 grudnia.

⁽⁴⁾ Po rozszerzeniu, rozporządzenie Rady (WE) 2273/2004 z dnia 22 grudnia 2004 r. obniżyło kwotę docelową Funduszu o kwotę 338,8 mln euro, która została przeniesiona do budżetu Wspólnoty z datą waluty przypadającą na dzień 10 stycznia 2005 r.

Źródło: Komisja Europejska.

Tabela 10.2 — Bilans EWWiSwL (ewolucja od wygaśnięcia traktatu EWWiS) oraz pozostające do spłaty zobowiązania z budżetu operacyjnego EWWiS na dzień 31 grudnia 2004 r.

Bilans EWWiSwL na dzień 31 grudnia 2004 r.

	31 grudnia 2004 r.		31 grudnia 2003 r.		31 grudnia 2002 r.		23 lipca 2002 r.	
	(w mln euro)	%	(w mln euro)	%	(w mln euro)	%	(w mln euro)	%
Aktywa								
Pożyczki i zaliczki dla banków	103,38	4,82	133,43	6,49	113,57	4,75	155,62	6,36
Pożyczki i zaliczki dla klientów	315,35	14,71	361,66	17,59	628,95	26,33	682,42	27,87
Obligacje i inne papiery wartościowe o stałej kwocie dochodu	1 488,96	69,46	1 485,91	72,25	1 551,46	64,94	1 528,90	62,44
Akcje i inne papiery wartościowe o zmiennej kwocie dochodu	7,09	0,33	15,75	0,77	18,77	0,79	28,00	1,14
Inne aktywa	171,68	8,01	3,28	0,16	3,31	0,14	6,02	0,25
Rozliczenia międzyokresowe	57,07	2,66	56,46	2,75	73,04	3,06	47,57	1,94
Aktywa razem	2 143,53	100,00	2 056,49	100,00	2 389,10	100,00	2 448,53	100,00
Pasywa								
Zobowiązania wobec stron trzecich	456,34	21,29	468,33	22,77	764,13	31,98	801,68	32,74
Budżet operacyjny EWWiS	109,24	5,10	222,46	10,82	342,56	14,34	400,92	16,37
Rezerwy na zobowiązania i koszty	213,22	9,95	247,15	12,02	554,74	23,22	586,01	23,93
Budżet na badania w sektorze węgla i stali	296,30	13,82	293,00	14,25	240,00	10,05	240,00	9,80
Rezerwy i nadwyżka	1 068,43	49,84	825,55	40,14	487,67	20,41	419,92	17,15
Pasywa razem	2 143,53	100,00	2 056,49	100,00	2 389,10	100,00	2 448,53	100,00

Pozostające do spłaty zobowiązania z budżetu operacyjnego EWWiS na dzień 31 grudnia 2004 r.

(w mln euro)

	Kwoty na dzień 23 lipca 2002 r.	Kwoty na dzień 31 grudnia 2002 r.	Kwoty na dzień 31 grudnia 2003 r.	Płatności w 2004 r.	Umorzenia w 2004 r.	Kwoty na dzień 31 grudnia 2004 r.
Przekwalifikowanie	132,61	121,24	75,76	22,24	9,78	43,74
Badania	180,83	158,71	99,11	44,25	6,22	48,64
Dotacje na spłatę oprocentowania (artykuł 56)	16,84	16,05	11,21	0,25	9,99	0,97
Środki społeczne w sektorze węgla (RECHAR)	70,64	46,56	36,39	17,54	2,96	15,89
Ogółem	400,92	342,56	222,47	84,28	28,95	109,24

Źródło: Sprawozdanie finansowe EWWiSwL na dzień 31 grudnia 2004 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PROWADZONY PRZEZ KOMISJĘ MONITORING JEJ
UDZIAŁÓW FINANSOWYCH

10.4. UE posiada udziały w dwóch instytucjach finansowych: w Europejskim Funduszu Inwestycyjnym (EFI) ⁽²⁾ oraz w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) ⁽³⁾. Oba te udziały kapitałowe w powiązanych organizacjach na dzień 31 grudnia 2004 r. wynosiły łącznie 277,5 mln euro ⁽⁴⁾.

10.5. Trybunał skontrolował prowadzony przez Komisję monitoring ⁽⁵⁾ jej udziałów w dwóch instytucjach finansowych poprzez zbadanie:

- a) czy środki w zakresie monitoringu podejmowane przez Komisję (z finansowego punktu widzenia, ale również w odniesieniu do przyszłego ryzyka) są odpowiednie i zapewniają wydajny, skuteczny i oszczędny nadzór nad udziałami kapitałowymi;
- b) czy monitoring i informacje zarządcze pozwalają Komisji na uzyskanie uzasadnionego zapewnienia, iż działania podejmowane w związku z jej udziałami w powiązanych organizacjach są zgodne z politykami UE i nie stoją w sprzeczności z właściwym prawodawstwem UE.

⁽²⁾ Dokonano wezwania do wpłaty 20 % udziałów (120 mln euro, według skonsolidowanego bilansu Wspólnot na dzień 31 grudnia 2004 r. wycenione na 176 mln euro) z całości udziałów o wartości 600 mln euro (30 % kapitału statutowego wynoszącego 2 000 mln euro).

⁽³⁾ Dokonano wezwania do wpłaty 26,25 % udziałów (157,5 mln euro, z czego wpłacono 138,9 mln euro, a płatność pozostałych 18,6 mln euro przypada na lata 2005—2009) z całości udziałów o wartości 600 mln euro (3 % kapitału statutowego wynoszącego 20 000 mln euro).

⁽⁴⁾ Poza tymi udziałami Wspólnota posiada jeszcze udziały we „Wspólnym Przedsiębiorstwie Galileo”, wynoszące 282 mln euro (kwota na dzień 31 grudnia 2004 r. objęta wezwaniem do wpłaty, według skonsolidowanego bilansu Wspólnot na dzień 31 grudnia 2004 r. wyceniona na 192,7 mln euro) z całości udziałów o wartości 520 mln euro (90 % kapitału wynoszącego 575 mln euro). Ponadto w skonsolidowanym bilansie Wspólnot ujęte są inne długoterminowe aktywa finansowe, o łącznej wartości 1 810,9 mln euro, które nie zostały objęte kontrolą w zakresie monitoringu.

⁽⁵⁾ W odniesieniu do udziału UE w Europejskim Funduszu Inwestycyjnym, obowiązuje trójstronna umowa pomiędzy Trybunałem, Komisją a EFI. Umowa została odnowiona na dwuletni okres upływający dnia 25 września 2005 r. Może ona zostać odnowiona na kolejny dwuletni okres na zasadzie dorozumianej zgody.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.6. Komisja mianuje dwóch członków⁽⁶⁾ (oraz ich dwóch zastępców) zarządu EFI, którzy wybierani są przez walne zgromadzenie EFI oraz dodatkową osobę (bez zastępcy) na członka komisji obrachunkowej EFI. Kodeks postępowania EFI nie pozwala im w normalnych okolicznościach na ujawnianie informacji osobom spoza EFI, z wyjątkiem osób wspierających ich w wypełnianiu obowiązków członków zarządu. Brak jest dowodów świadczących o tym, że inne departamenty Komisji są w miarę konieczności informowane i proszone o konsultacje w celu sprawdzenia zgodności z politykami lub przepisami Wspólnoty.

10.7. W odniesieniu do udziałów w EFI, sprawozdania⁽⁷⁾ udostępniane udziałowcom na walnym zgromadzeniu EFI uznane są za w pełni wiarygodne. Trybunałowi nie przedstawiono jakichkolwiek dowodów na objęcie monitoringiem wynikłych później istotnych kwestii.

10.8. EFI ściśle współpracuje z odpowiednimi organami EBI. Operacje EFI są koordynowane z planem działań EBI. Brak jest dowodów świadczących o istnieniu podobnej koordynacji i współpracy z Komisją. W celu zapewnienia rozliczalności Komisja powinna być w stanie wykazać, iż na potrzeby zarządzania instytucją finansową (EFI) uzyskuje takie same informacje, jak główny udziałowiec tej instytucji – EBI.

⁽⁶⁾ Prezes zarządu EFI w roku 2004 został mianowany przez Komisję. Osoba ta nie pełniła żadnej funkcji w strukturze Komisji, ponieważ przeszła już na emeryturę.

⁽⁷⁾ Na przykład sprawozdanie roczne i sprawozdanie komisji obrachunkowej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.6. Celem działań Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (zwanego dalej „EFI”) jest przede wszystkim wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw (zwanymi dalej „MŚP”). Przedstawicielami Komisji w Radzie Dyrektorów EFI są wysocy urzędnicy z trzech Dyrekcji Generalnych wykazujących największe zainteresowanie tym sektorem i jego najlepszą znajomość (DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, DG ds. Gospodarczych i Finansowych oraz DG ds. Polityki Regionalnej). Służby te uzgadniają swoje stanowisko przed każdym z posiedzeń Rady. Od czasu do czasu w sprawach szczegółowych (np. pomocy państwa) zasię-gane są nieformalne konsultacje na zasadzie ad hoc w innych służbach, prowadzenie systematycznych konsultacji z tymi służbami nie jest jednak zdaniem Komisji konieczne.

Jeśli jednak chodzi o zgodność z celami Wspólnoty, Komisja jest zdania, że stworzenie w EFI w połowie 2005 r. funkcji badającej przestrzeganie prawa i regulacji (na wniosek Rady Dyrektorów i z silnym poparciem przedstawicieli Komisji) stanowi kolejny ważny krok na drodze do zapewnienia zgodności z politykami wspólnotowymi.

10.7. W odniesieniu do sprawozdań finansowych dotyczących EFI, Komisja ma pełne zaufanie do pracy wykonanej przez niezależnych wewnętrznych i zewnętrznych audytorów oraz Komisję Obrachunkową EFI. Audytorzy nie podnieśli żadnych wątpliwości materialnych w związku ze sprawozdaniami finansowymi EFI.

Zwyczajne roczne walne zgromadzenie udziałowców zatwierdza sprawozdanie roczne i związane z nim sprawozdania finansowe oraz mianuje członków odpowiednich organów. Wszelkie decyzje nadzwyczajne podlegają decyzji Komisji poprzedzonej formalnymi konsultacjami pomiędzy służbami. Wszystkie decyzje podejmowane przez udziałowców są monitorowane przez Radę Dyrektorów oraz zalecenia wynikające ze sprawozdania rocznego Komisji Obrachunkowej.

10.8. EBI jako główny udziałowiec posiadający około 60 % udziałów – w przeciwieństwie do Komisji z jej 30 % – stoi w obliczu szczególnych wymagań stawianych przez grupę. Reguła ta ma zastosowanie zarówno wobec programu instytucji, jak i procesu konsolidacji.

Program EFI przed włączeniem go do planu grupy EBI podlega rozpatrzeniu i zatwierdzeniu przez Radę Dyrektorów EFI. Wstępny plan jest przedmiotem niezwykle ścisłej kontroli przeprowadzanej przez pracowników wspierających dyrektorów desygnowanych przez Komisję, zanim Rada zajmie stanowisko w jego sprawie.

Dla potrzeb procesu konsolidacji niektóre dane finansowe są udostępniane EBI przez służby księgowe EFI z uwagi na bardzo szczególne wymogi konsolidacji kont grupy EBI. Komisja nie posiada informacji o innych różnicach w traktowaniu udziałowców.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.9. W odniesieniu do udziałów w EBOiR⁽⁸⁾ Komisja posiada jednego członka⁽⁹⁾ oraz jednego zastępcę członka w zarządzie EBOiR, którzy regularnie składają sprawozdania dotyczące aktualnej sytuacji i jej rozwoju właściwemu Komisarzowi oraz Dyrektorowi Generalnemu DG ds. Gospodarczych i Finansowych.

10.10. Według Komisji jednym z celów udziału UE w EBOiR jest zapewnienie zgodności z politykami UE, na przykład w odniesieniu do norm środowiskowych, które nie są prawnie wiążące w państwach niebędących Państwami Członkowskimi UE. DG ds. Gospodarczych i Finansowych prowadzi w tym zakresie systematyczny monitoring. Proces monitoringu w Komisji funkcjonuje, co zapewnia, iż kwestia zachowania zgodności z politykami i przepisami Wspólnoty jest badana i uwzględniana w pracy członka Zarządu mianowanego przez Komisję.

10.11. Choć monitoringiem zarządza ta sama dyrekcja generalna, dostępne informacje z monitoringu dotyczące EBOiR są bardziej szczegółowe niż te dotyczące EFI i obejmują wyniki konsultacji z innymi departamentami.

10.12. Kontrola wykazała, iż monitoring oraz informacje zarządcze w odniesieniu do EBOiR pozwalają Komisji na uzyskanie uzasadnionego zapewnienia, że prowadzona działalność jest zgodna z politykami UE i nie stoi w sprzeczności z właściwym prawodawstwem UE. Warunkiem uzyskania przez Komisję tego samego poziomu zapewnienia w zakresie udziału w EFI jest poprawa monitoringu tej instytucji, jak również jakości dotyczących jej informacji zarządczych.

10.10. Unia Europejska (UE) jest przede wszystkim zainteresowana osiągnięciem celów postawionych przed Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (zwanym dalej „EBOiR”), tj. wsparcia dla działań na rzecz przejścia do gospodarki wolnorynkowej oraz propagowania rozwoju sektora prywatnego. Jej uczestnictwo zapewnia również zgodność z prawodawstwem UE, przykładowo w zakresie ochrony środowiska, oraz promowanie przez EBOiR standardów międzynarodowych w państwach trzech niezwiązanych prawodawstwem wspólnotowym.

10.11. Komisja uznaje, że monitorowanie jej uczestnictwa w EBOiR oraz EFI następować musi z uwzględnieniem ram prawnych obowiązujących dla danej instytucji.

Jak zauważono w pkt 10.6, w odniesieniu do EFI, Komisja nie uważa za konieczne systematycznych konsultacji ze służbami innymi niż służby reprezentowane w Radzie.

10.12. Jak stwierdzono w pkt 10.6 i 10.11, członkostwo w Radzie Dyrektorów wysokich urzędników trzech służb najbardziej zainteresowanych działalnością EFI w dużym stopniu wyjaśnia różnicę zauważoną przez Trybunał w odniesieniu do EBOiR. Udział wspomnianych wysokich urzędników w Radzie stanowi najlepszą gwarancję ochrony interesów wspólnotowych.

Wprowadzenie w połowie 2005 r. funkcji badającej przestrzeganie prawa i regulacji w EFI, której szczególnym zadaniem jest zapewnienie istnienia odpowiednich ustaleń dotyczących zgodności w odniesieniu do polityk oraz prawodawstwa UE umożliwia dalsze wzmocnienie tej gwarancji. Komisja będzie ściśle współpracować z EFI na rzecz zwiększenia skuteczności nowej funkcji.

Ponadto, w ramach wewnętrznych procedur odpowiedniej służby, Komisja zbada potrzebę wyjaśnienia procesu konsultacji ad hoc, o którym mowa w pkt 10.6.

⁽⁸⁾ Umowa o utworzeniu EBOiR, podpisana w Paryżu w dniu 29 maja 1990 r. (podstawowe dokumenty EBOiR, kwiecień 1991).

⁽⁹⁾ Siedzibą członka zarządu EBOiR mianowanego przez Komisję jest Londyn.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WYKAZ AKTYWÓW ZARZĄDZANYCH W IMIENIU KOMISJI PRZEZ INSTYTUCJE FINANSOWE

10.13. Poza udziałami Komisji, również jej aktywa powierzone w zarząd instytucjom finansowym wymagają ścisłego monitoringu. Aktywa te udostępniane są na działania podejmowane w imieniu Komisji przez instytucje finansowe w celu wdrożenia pewnych polityk UE ⁽¹⁰⁾.

10.14. Trybunał ocenił, czy Komisja ma pełny i aktualny wykaz aktywów zarządzanych w imieniu Komisji przez instytucje finansowe.

10.15. W odniesieniu do instytucji finansowych zawarto umowy między innymi z EBI, EBOiR, Bankiem Rozwoju Rady Europy oraz z niemieckim Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Według Komisji na koniec 2004 r. kwoty ⁽¹¹⁾ spoczywające na rachunkach powierniczych i specjalnych, pod nadzorem DG ds. Gospodarczych i Finansowych, wynosiły w sumie 360,9 mln euro.

10.16. Kontrola wykazała, co następuje:

- a) Komisja posiada informacje o wszystkich rachunkach prowadzonych przez EBOiR, ale nie ma pełnego obrazu rachunków prowadzonych przez EFI i EBI w imieniu wszystkich dyrekcji generalnych;
- b) wkład do operacji bankowej, którą Kreditanstalt für Wiederaufbau prowadzi w Bośni i Hercegowinie, w ramach którego wpłacono 44,25 mln euro, nie został zarejestrowany jako element aktywów, ani też, w konsekwencji, zaksięgowany;
- c) Europejskiej Agencji Odbudowy (EAO) przyznano fundusze wspólnotowe, w łącznej kwocie 16 mln euro, na sfinansowanie operacji bankowych w Kosowie, Czarnogórze i Serbii, zarządzanych przez KfW i prowadzonych w związku z udzielaniem kredytów mieszkaniowych, finansowaniem społeczności wiejskich oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Ani Komisja, ani też EAO nie uwzględniły tych kwot we wstępnym sprawozdaniu finansowym za rok 2004.

Pomimo iż te ostatnie kwestie zostały już skorygowane i w związku z tym nie wpływają już na wiarygodność rozliczeń, ilustrują one jednak brak całościowego przeglądu wymienionych powyżej rachunków.

10.16.

- b) Kwoty, o których mowa, włączono do ostatecznego sprawozdania finansowego za 2004 r. pod pozycją „Pośrednicy finansowi”.
- c) Kwoty, o których mowa, włączono do ostatecznego sprawozdania finansowego za 2004 r. pod pozycją „Pośrednicy finansowi”.

⁽¹⁰⁾ Komisja zawiera z instytucjami finansowymi umowy, które określają zasady odnoszące się do szczegółów udzielanego mandatu (np. procedur, obowiązków sprawozdawczych oraz finansowania z budżetu ogólnego).

⁽¹¹⁾ Rachunki bieżące, wkłady terminowe i inwestycje gotówkowe.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.17. Komisja nie ma pełnego wykazu istniejących aktywów zarządzanych w imieniu Komisji przez instytucje finansowe.

10.18. Taki wykaz powinien zapewnić systematyczny i odpowiedni monitoring tych aktywów. Przy jego prowadzeniu należy korzystać z posiadanego już przez DG ds. Gospodarczych i Finansowych know-how, tak aby umożliwić harmonizację powiązanych umów oraz zapewnić władzom budżetowym lepszą przejrzystość.

FUNDUSZ GWARANCYJNY DLA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

10.19. Budżet wspólnotowy jest szczególnie narażony na ryzyko kredytowe w przypadku udzielania gwarancji na pożyczki przyznawane państwom trzecim. Celem Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych⁽¹²⁾ jest pokrycie należności wobec wierzycieli Wspólnoty⁽¹³⁾, w przypadku gdy beneficjent nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, oraz zapobieganie wysuwaniu bezpośrednich roszczeń wobec budżetu Wspólnoty.

10.20. DG ds. Gospodarczych i Finansowych zarządza Funduszem od strony administracyjnej, podczas gdy EBI odpowiada za zarządzanie jego środkami pieniężnymi. Kontrola Trybunału dotyczyła kwestii właściwego zarządzania finansami Funduszu w roku obrachunkowym 2004⁽¹⁴⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.17. *Zadaniem każdego intendenta jest zapewnienie regularnego i adekwatnego monitorowania aktywów znajdujących się pod jego kontrolą. W ten sposób zarządzanie takimi aktywami i ich monitorowanie odbywa się w poszczególnych właściwych Dyrekcjach Generalnych, które również zapewniają ich prawidłowe i pełne ujęcie w systemie rachunkowości. Dyrekcja Generalna ds. Budżetu sporządza roczne sprawozdania finansowe w oparciu o informacje dostarczone przez Dyrekcje Generalne. Sprawozdania te dzięki temu zawierają zbiorcze informacje o różnych aktywach Komisji, w tym także tych będących w posiadaniu instytucji finansowych. Komisja nie prowadzi jednak sprawozdawczości za pośrednictwem instytucji finansowych, lecz – zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości – poprzez wykazywanie rodzajów aktywów w bilansie.*

10.18. *Zadaniem każdego intendenta jest już zapewnienie regularnego i adekwatnego monitorowania aktywów znajdujących się pod jego kontrolą (por. art. 60 rozporządzenia finansowego). Od intendentów wymaga się też już ujęcia tych informacji w systemie rachunkowości, co pozwala na ich uwzględnienie w rocznych sprawozdaniach finansowych.*

Od czasu wprowadzenia nowego systemu rachunkowości w 2005 r. intencjoni dysponują lepszymi narzędziami monitorowania podlegających im aktywów. Podobnie informacje są bardziej scentralizowane w systemie, co daje lepszy pełny obraz i powinno nie dopuścić do pojawienia się sytuacji opisanych przez Trybunał.

⁽¹²⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2728/94 (Dz.U. L 293 z 12.11.1994, str. 1), zmienione rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 1149/1999 (Dz.U. L 139 z 2.6.1999, str. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 2273/2004 (Dz.U. L 396 z 31.12.2004, str. 28).

⁽¹³⁾ Głównie EBI, ale również pożyczki zewnętrzne Euratom oraz pomoc makrofinansowa dla państw trzecich.

⁽¹⁴⁾ Trybunał przeprowadził swoje prace kontrolne w oparciu o podpisaną w styczniu 1996 r. umowę trójstronną, zawartą pomiędzy Trybunałem, EBI i Komisją.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.21. **Tabela 10.1** pokazuje rozwój Funduszu w ciągu 10 lat do końca 2004 r. Odpowiednia kwota docelowa ⁽¹⁵⁾ na koniec 2004 r. wyniosła 1 086 mln euro. Nadwyżka podlegająca zwrotowi do budżetu wyniosła zatem 187 mln euro.

10.22. Trybunał ustalił, że w trakcie roku 2004 Funduszem Gwarancyjnym zarządzano w sposób zadowalający.

10.23. DG ds. Gospodarczych i Finansowych powinna formalnie określić i dokumentować kontrole prowadzone w zakresie danych otrzymywanych od EBI, w szczególności w odniesieniu do niespłaconych kwot pożyczek udzielonych stronom trzecim i objętych wspólnotowymi gwarancjami.

10.23. Komisja prowadzi rozmowy z EBI w celu uzyskania w przyszłości świadectwa audytu w sprawie zaległości z tytułu pożyczek objętych Funduszem Gwarancyjnym. Podręcznik procedur zostanie wówczas zaktualizowany, tak aby uwzględnić przeprowadzoną już kontrolę dokumentów.

EUROPEJSKA WSPÓLNOTA WĘGLA I STALI W LIKWIDACJI

10.24. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali wygasł dnia 23 lutego 2002 r. Aktywa i pasywa EWWiS zostały przeniesione na Wspólnotę Europejską ⁽¹⁶⁾: Wartość netto tych aktywów, określanych jako Europejska Wspólnota Węgla i Stali w likwidacji (EWWiSwL), jest przeznaczona na badania w sektorach powiązanych z przemysłem węgla i stali.

10.25. Celem kontroli Trybunału było uzyskanie uzasadnionego zapewnienia co do właściwego zastosowania prawodawstwa mającego zastosowanie do EWWiSwL.

10.26. Podobnie jak w poprzednich latach, rozliczenia EWWiSwL zostały zbadane przez zewnętrznego kontrolera, który wydał opinię kontrolną bez zastrzeżeń ⁽¹⁷⁾.

10.27. **Tabela 10.2** przedstawia ewolucję bilansu EWWiSwL oraz pozostających do spłaty zobowiązań z jej budżetu operacyjnego. Zamknięcie operacji finansowych EWWiSwL postępuje zgodnie z właściwym prawodawstwem, w tym z ustalonymi przez Radę wieloletnimi wytycznymi finansowymi, które określają ściśle zasady dotyczące zarządzania aktywami EWWiSwL.

⁽¹⁵⁾ Kwota docelowa ustalona jest na poziomie 9 % niespłaconych kwot pożyczek objętych gwarancjami.

⁽¹⁶⁾ Protokół załączony do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

⁽¹⁷⁾ W „Sprawozdaniu finansowym dotyczącym EWWiS w likwidacji na dzień 31 grudnia 2004 r.” (str. 19) zewnętrzny kontroler stwierdził, co następuje: „...sprawozdanie finansowe... daje rzetelny obraz... aktywów w sytuacji finansowej EWWiSwL na dzień 31 grudnia 2004 r. oraz wyniku roku obrachunkowego kończącego się tą datą”.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.28. Trybunał uzyskał uzasadnione zapewnienie co do właściwego zastosowania przepisów mających zastosowanie do EWWiSwL. Niemniej jednak Trybunał odnotowuje, iż Komisja powinna w pełni przestrzegać wieloletnich wytycznych finansowych w zakresie ograniczeń dotyczących zapadalności oraz ratingu wszelkich papierów wartościowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.28. Komisja przestrzega już wszystkich ograniczeń wiekowych i klasyfikacyjnych dla inwestycji poczynionych od czasu wejścia w życie wytycznych oraz dysponuje surowymi procedurami zapewnienia zgodności w tym zakresie. Przed wejściem w życie wytycznych Komisja zawarła specjalne transakcje zabezpieczające z kontrahentem AAA w celu przystosowania dwóch pożyczek długoterminowych. Było to niezbędne w celu ochrony interesów EWWiS w następstwie restrukturyzacji głównej pożyczki infrastrukturalnej w 1998 r., w ramach której wszyscy pożyczkodawcy traktowani byli jednakowo, a która spowodowała przekształcenie trzech transz pożyczki EWWiS w inne instrumenty pomocy.

