

# TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Na mocy 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 posiedzeniach w dniach 7 i 14 września 2006 r. przyjął

## **SPRAWOZDANIA ROCZNE**

### **za rok budżetowy 2005**

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



## WSTĘP

0.1. Niniejszy dokument, dotyczący roku budżetowego 2005, obejmuje dwudzieste dziewięte sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej, a także sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące Europejskich Funduszy Rozwoju.

0.2. Struktura sprawozdania rocznego dotyczącego wykonania budżetu ogólnego jest następująca: rozdział 1 przedstawia poświadczenie wiarygodności; rozdział 2 dotyczy systemu kontroli wewnętrznej Komisji <sup>(1)</sup>; rozdział 3 zawiera najważniejsze uwagi dotyczące zarządzania budżetem; rozdziały 4–10 obejmują dochody i działania finansowane z różnych części budżetu, odpowiadające działom perspektywy finansowej, a rozdział 11 obejmuje instrumenty finansowe i operacje bankowe. Wraz ze sprawozdaniem przedstawione są odpowiedzi Komisji lub innych właściwych instytucji UE.

0.3. Rozdziały odnoszące się do dochodów oraz głównych dziedzin wydatków obejmują następujące elementy:

- szczegółowe analizy wyników prac kontrolnych przeprowadzonych w kontekście poświadczenia wiarygodności w formie ocen szczegółowych,
- wyniki przeglądu działań podjętych w związku z zaleceniami wydanymi przez Trybunał i władze budżetowe w wyniku poprzednich kontroli,
- wykaz sprawozdań specjalnych opublikowanych przez Trybunał od czasu sporządzenia ostatniego sprawozdania rocznego.

0.4. Oceny szczegółowe opierają się na ocenie funkcjonowania głównych systemów nadzoru i kontroli odnoszących się do dochodów i każdej dziedziny wydatków, na wynikach badania przez Trybunał transakcji leżących u podstaw rozliczeń oraz, w odpowiednich przypadkach, na 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.

0.5. Rok 2005 był pierwszym pełnym rokiem, w którym Unia Europejska składała się z 25 państw członkowskich. Z perspektywy finansowej najważniejszym wydarzeniem było wprowadzenie rachunkowości memoriałowej oraz opracowanie na tej podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego. W rozdziale 1 znajdują się informacje dotyczące tego kluczowego procesu. Komisja w ciągu ostatnich trzech lat przygotowywała te szeroko zakrojone i złożone zmiany, jednak, zgodnie ze spostrzeżeniami Trybunału, konieczne są dalsze postępy.

0.6. Trybunał odnotował dalszą poprawę systemu kontroli wewnętrznej Komisji w roku budżetowym 2005. W roku tym przedstawiono również wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia finansowego w celu uproszczenia i udoskonalenia procedur. Następnie w roku 2006 złożono skorygowany wniosek, uwzględniający opinię Trybunału oraz innych instytucji. Komisja przedstawiła równocześnie dwa wnioski w celu udoskonalenia przepisów wykonawczych do obecnego rozporządzenia finansowego, w sprawie których Trybunał również wydał opinię.

0.7. Ponadto Komisja zaproponowała wprowadzenie zmian do przepisów sektorowych, częściowo przygotowywanych na nadchodzący okres perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Dotyczą one nowych lub zmienionych przepisów odnoszących się do zasobów własnych, działań strukturalnych, rolnictwa, polityk wewnętrznych oraz działań zewnętrznych. Trybunał w dalszym ciągu wnosi wkład w te procesy reform w postaci przedstawianych opinii oraz będzie szczegółowo monitorował ich przebieg.

0.8. Głównym elementem programu reform Komisji, realizowanego od 2000 r., jest system rocznych sprawozdań z działalności i towarzyszących im oświadczeń dyrektorów generalnych. Jakość tych podstawowych instrumentów rozliczalności i komunikacji poprawiła się. Jednakże, jak opisano w niniejszym sprawozdaniu rocznym, Trybunał ponownie stwierdził istotny poziom błędów w większości dziedzin wydatków, gdzie wciąż obowiązują skomplikowane zasady, a wydatki są dokonywane głównie na podstawie informacji dostarczanych przez odbiorców. Obecne systemy nadzoru i kontroli, zarówno w Komisji, jak i w państwach członkowskich oraz w innych państwach korzystających z pomocy UE, wymagają dalszej poprawy i integracji w celu zarządzania ryzykiem związanym z tą działalnością.

0.9. W opinii nr 2/2004 <sup>(2)</sup> w sprawie „modelu jednolitej kontroli” Trybunał zaproponował stworzenie wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej, w których istniejące lub nowe systemy byłyby:

- tworzone i stosowane w Komisji i państwach członkowskich w sposób skoordynowany i zgodny ze wspólnymi zasadami i standardami, a także
- opracowane w taki sposób, aby zapewniały właściwą równowagę pomiędzy kosztami kontroli a korzyściami, które przynoszą w zarządzaniu ryzykiem nieprawidłowości.

0.10. Po rozważeniu tych problemów i odbyciu konsultacji w ich sprawie Komisja wydała w styczniu 2006 komunikat <sup>(3)</sup>, wyznaczający jej plan działań na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej. Celem Komisji jest zapewnienie skutecznej i wydajnej wewnętrznej kontroli funduszy UE. Trybunał wyraża poparcie dla tych rozwiązań, uznając, że istotne jest, aby obywatele Unii uzyskali wystarczającą pewność, że zarządzanie środkami publicznymi UE odbywa się w sposób legalny i prawidłowy. Trybunał przeprowadzi ocenę wyników planu działań po zrealizowaniu jego poszczególnych elementów i kiedy możliwe będzie dokonanie oceny ich wpływu.

<sup>(1)</sup> Rozdział ten konsoliduje informacje przedstawiane poprzednio w rozdziale poświęconym poświadczeniu wiarygodności, jak również w odpowiednich rozdziałach dotyczących dochodów i wydatków.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 107 z 30.4.2004.

<sup>(3)</sup> COM(2006) 9 wersja ostateczna z 17.1.2006.



# SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU

(2006/C 263/01)



## SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Rozdział 1 — Poświadczenie wiarygodności oraz informacje dodatkowe .....	9
Rozdział 2 — Kontrola wewnętrzna Komisji .....	37
Rozdział 3 — Zarządzanie budżetem .....	51
Rozdział 4 — Dochody .....	61
Rozdział 5 — Wspólna polityka rolna .....	77
Rozdział 6 — Działania strukturalne: polityka regionalna, zatrudnienie i polityka społeczna, rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo .....	115
Rozdział 7 — Polityki wewnętrzne, w tym badania .....	133
Rozdział 8 — Działania zewnętrzne .....	149
Rozdział 9 — Strategia przedakcesyjna .....	167
Rozdział 10 — Wydatki administracyjne .....	177
Rozdział 11 — Instrumenty finansowe i działalność bankowa .....	193
Załącznik I <sup>(1)</sup> — Informacje finansowe dotyczące budżetu ogólnego .....	III
Załącznik II <sup>(1)</sup> — Sprawozdania i opinie przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy od 2001 r. ....	XIX

<sup>(1)</sup> Załączniki do sprawozdania rocznego dotyczącego wykonania budżetu znajdują się na końcu niniejszej publikacji.





## ROZDZIAŁ 1

**Poświadczenie wiarygodności oraz informacje dodatkowe**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Poświadczenie wiarygodności	I–XI
Wiarygodność rozliczeń	V–VIII
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	IX–XI
Informacje potwierdzające poświadczenie wiarygodności	1.1–1.65
Wstęp	1.1–1.4
Wiarygodność rozliczeń	1.5–1.58
Ogólny kontekst	1.5–1.6
Zakres kontroli i podejście kontrolne	1.7–1.9
Zarządzanie zmianą przez Komisję	1.10–1.27
Skonsolidowany bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2005 r.	1.28–1.49
Skonsolidowane sprawozdanie finansowe na dzień 31 grudnia 2005 r.	1.50–1.58
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	1.59–1.65
Podejście Trybunału	1.59–1.60
Wyniki kontroli w 2005 r.	1.61–1.65

## POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI

I. Na mocy postanowień art. 248 Traktatu WE Trybunał zbadał „Końcowe roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” składające się ze „skonsolidowanego sprawozdania finansowego oraz ze skonsolidowanych sprawozdań z wykonania budżetu” za rok budżetowy zakończony 31 grudnia 2005 r. <sup>(1)</sup>.

II. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym z dnia 25 czerwca 2002 r. „skonsolidowane sprawozdanie finansowe” sporządzone jest po raz pierwszy na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji, stanowiących przystosowanie zasad rachunkowości memoriałowej do specyfiki Wspólnot <sup>(2)</sup>, natomiast „skonsolidowane sprawozdania z wykonania budżetu” nadal opierają się głównie na przepływach pieniężnych. Przejście na rachunkowość memoriałową wymagała modyfikacji bilansu otwarcia na dzień 1 stycznia 2005 r. oraz wprowadzenia istotnych zmian do formy <sup>(3)</sup> i treści <sup>(4)</sup> „skonsolidowanego sprawozdania finansowego”.

III. „Końcowe roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” konsolidowane jest przez księgowego Komisji i zatwierdzone przez Komisję. Zadaniem Trybunału jest przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw.

IV. 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. Przede wszystkim, zasoby własne w oparciu o VAT i DNB bazują na makroekonomicznych statystykach wynikających z danych, których Trybunał nie może bezpośrednio skontrolować, ponadto kontrola tradycyjnych zasobów własnych nie może objąć przywozów nieobjętych nadzorem celnym.

*Wiarygodność rozliczeń*

V. W opinii Trybunału „Końcowe roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” zostało sporządzone zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r. oraz zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji. Z zastrzeżeniem implikacji uwag przedstawionych w pkt VI–VIII, sprawozdanie to rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową Wspólnot na dzień 31 grudnia 2005 r. oraz wyniki ich transakcji i przepływów pieniężnych za kończący się tego dnia rok.

VI. Trybunał odnotowuje, że — w kontekście złożoności zadania (patrz: pkt II) — istniejące ramy sprawozdawczości finansowej nie były konsekwentnie stosowane, w szczególności w zakresie zaliczania transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego, jak również, że systemy księgowe w niektórych dyrekcjach generalnych Komisji nie były w stanie zapewnić jakości informacji finansowych, co doprowadziło do licznych korekt po przedstawieniu wersji wstępnej sprawozdania finansowego (patrz: pkt VII i VIII).

(1) „Końcowe sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich” stanowi tom I sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2005.

(2) Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego Komisji opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych — na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR)/Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.

(3) „Skonsolidowane sprawozdanie finansowe” składa się z bilansu, rachunku wyniku ekonomicznego (włącznie ze sprawozdawczością dotyczącą segmentów działalności), tabeli przepływów pieniężnych oraz zestawienia zmian w aktywach netto.

(4) Główne nowe elementy to refinansowanie, zobowiązania oraz zaliczanie transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego.

VII. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała błędy w kwotach zarejestrowanych w systemach księgowych jako faktury/zestawienia poniesionych wydatków oraz prefinansowanie, które po korektach naniesionych na wersji wstępnej sprawozdania finansowego, wciąż mają następujący efekt finansowy netto na wymienione poniżej elementy skonsolidowanego sprawozdania finansowego (patrz również: pkt VIII):

- a) skonsolidowany bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2005 r., stanowiący przystosowanie skonsolidowanego bilansu zamknięcia na dzień 31 grudnia 2004 r. do nowych zasad rachunkowości memoriałowej, zawyża kwotę zobowiązań o około 47 mln euro oraz łączną kwotę długo- i krótkoterminowego prefinansowania o około 179 mln euro. W konsekwencji aktywa netto są zawyżone o około 132 mln euro;
- b) błędy wykazane w lit. a) powyżej wpłynęły na skonsolidowany bilans zamknięcia na dzień 31 grudnia 2005 r., który zawyża kwotę zobowiązań o około 508 mln euro i łączną kwotę długo- i krótkoterminowego prefinansowania o około 822 mln euro. W konsekwencji aktywa netto są zawyżone o około 314 mln euro.

VIII. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola potwierdziła także ogólne zastrzeżenie Dyrektora Generalnego ds. Edukacji i Kultury, dotyczące braku pewności co do poprawności udziału dyrekcji w łącznych kwotach zawartych zarówno w skonsolidowanym bilansie otwarcia na dzień 1 stycznia 2005 r. (aktywa wynoszące 572,5 mln euro i zobowiązania wynoszące 198,5 mln euro), jak i w skonsolidowanym bilansie zamknięcia na dzień 31 grudnia 2005 r. (aktywa wynoszące 382,7 mln euro i zobowiązania wynoszące 187,3 mln euro). Zważywszy na przypadki pominięć i podwójnych lub błędnych zapisów księgowych w tej dyrekcji generalnej, kwotowe oszacowanie zawyżenia lub zniżenia jej udziału w aktywach i zobowiązaniach jest niemożliwe.

#### *Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń*

IX. W obszarach, w których systemy nadzoru i kontroli zostały wdrożone w sposób zapewniający odpowiednie zarządzanie ryzykiem, transakcje leżące u podstaw końcowego rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot Europejskich są, jako całość, legalne i prawidłowe. Odnosi się to do dochodów, zobowiązań i płatności w zakresie wydatków administracyjnych oraz strategii przedakcesyjnej, z wyjątkiem programu Sapard. Ponadto w przypadku wydatków w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) kontrola Trybunału wykazała, że Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS), jeśli jest prawidłowo stosowany, skutecznie ogranicza ryzyko nieprawidłowych wydatków.

X. Nie podważając opinii wyrażonej w pkt IX, Trybunał podkreśla, że w zakresie strategii przedakcesyjnej na poziomie organizacji wdrażających w państwach przystępujących i kandydujących we wszystkich programach i instrumentach utrzymuje się znaczne ryzyko.

XI. Trybunał odnotowuje, że w innych obszarach płatności są nadal w istotnym stopniu obciążone błędami, a Komisja oraz państwa członkowskie i inne państwa beneficjenci powinny zintensyfikować starania zmierzające do wdrożenia odpowiednich systemów nadzoru i kontroli, tak aby lepiej radzić sobie z powiązaniem ryzykiem. Dotyczy to następujących obszarów: wspólnej polityki rolnej, działań strukturalnych, polityk wewnętrznych oraz działań zewnętrznych.

- a) W odniesieniu do wydatków w ramach WPR Trybunał ustalił, że wydatki niepodlegające IACS lub w stosunku do których IACS nie został właściwie zastosowany lub został zastosowany dopiero niedawno, obciążone są większym ryzykiem, ponieważ systemy kontroli są mniej skuteczne. Ponadto wyniki kontroli IACS nie są w wystarczającym stopniu zweryfikowane i potwierdzone przez niezależny organ, brak jest też zazwyczaj niezależnej kontroli na miejscu w zakresie wniosków o pomoc UE. W przypadku dotacji w ramach WPR nieobjętych systemem IACS systemy rozliczeń i kontrole po dokonaniu płatności nie pozwalają na uzyskanie wystarczającej pewności 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 odniesieniu do działań strukturalnych Trybunał zaobserwował ponownie, że Komisja nie prowadzi skutecznego nadzoru służącego zmniejszeniu ryzyka, że kontrole powierzone państwom członkowskim nie zapobiegną zwrotowi zawyżonych lub niekwalifikowalnych wydatków. W przypadku obu okresów programowania (1994–1999 oraz 2000–2006) Trybunał stwierdził, że wydatki nie były wolne od istotnych nieprawidłowości. Niektóre programy z okresu 1994–1999 zostały zamknięte bez należytych podstaw.
- c) W odniesieniu do polityk wewnętrznych, pomimo postępów poczynionych w pewnych obszarach, przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała niedociągnięcia w systemach nadzoru i kontroli prowadzące do istotnych błędów w płatnościach na rzecz beneficjentów. Błędy wynikają głównie ze skomplikowanych systemów zwrotu kosztów oraz niejasnych procedur i instrukcji regulujących różne programy.
- d) W przypadku działań zewnętrznych poprawa systemów nadzoru i kontroli w Komisji nie wywarła jeszcze wpływu na szczeblu organizacji wdrażających, gdzie nadal utrzymuje się istotny poziom błędów wynikający z braku całościowego podejścia do nadzoru, kontroli i audytu w tych organizacjach.

14 września 2006 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. Na mocy 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, franc. *déclaration d'assurance*). Traktat uprawnia również Trybunał 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, w jakim stopniu dochody, wydatki, aktywa i pasywa zostały właściwie zarejestrowane, a roczne sprawozdanie finansowe rzetelnie oddaje sytuację finansową na koniec roku (patrz: pkt 1.5–1.58).

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 1.59–1.65 niniejszego rozdziału w zakresie kwestii horyzontalnych oraz rozdziały 2 i 4–10 w zakresie kwestii szczegółowych).

1.4. Wobec braku systematycznych wskaźników opracowanych przez Komisję <sup>(5)</sup> Trybunał posłużył się pewnymi wskaźnikami w celu monitorowania postępu w poprawie kontroli wewnętrznych zarówno w ujęciu ogólnym, jak i dla poszczególnych obszarów przychodów i wydatków (patrz: załączniki do niniejszego rozdziału i rozdziały 2 oraz 4–10).

*Wiarygodność rozliczeń***Ogólny kontekst**

1.5. Uwagi Trybunału dotyczą końcowego rocznego sprawozdania finansowego za rok budżetowy 2005, sporządzonego przez księgowego Komisji i zatwierdzonego przez Komisję zgodnie z art. 128 i 129 rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r. <sup>(6)</sup> i przekazanego Trybunałowi dnia

<sup>(5)</sup> Patrz: pkt 1.51 i 1.52 sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2004 i rozdział 2 niniejszego sprawozdania rocznego.

<sup>(6)</sup> 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

## ODPOWIEDZI KOMISJI

28 lipca 2006 r. Roczne sprawozdanie finansowe składa się ze „skonsolidowanego sprawozdania finansowego”, obejmującego w szczególności bilans przedstawiający aktywa i zobowiązania na koniec roku, oraz ze „skonsolidowanych sprawozdań z wykonania budżetu” — obejmujących dochody i wydatki za dany rok.

1.6. Na rok budżetowy 2005 przypadał kluczowy etap realizacji nowych elementów planu działań na rzecz modernizacji systemu księgowego Wspólnot, przyjętego przez Komisję w dniu 17 grudnia 2002 r. (7). Plan ten stanowił odpowiedź na szereg uprzednich uwag Trybunału i uwzględniał przepisy rozporządzenia finansowego (w szczególności art. 123–138):

- od dnia 1 stycznia 2005 r. skonsolidowane sprawozdanie finansowe musi być sporządzane z zastosowaniem zasad rachunkowości memoriałowej, podczas gdy skonsolidowane sprawozdania z wykonania budżetu nadal opierają się na przepływach pieniężnych, zgodnie z rozporządzeniem finansowym,
- chociaż treść sprawozdawczości budżetowej nie zmieniła się, sprawozdanie finansowe musi zawierać nowe elementy: rachunek wyniku ekonomicznego (włącznie ze sprawozdawczością dotyczącą segmentów działalności), tabelę przepływów pieniężnych oraz zestawienie zmian w aktywach netto,
- zakres konsolidacji został rozszerzony poprzez objęcie po raz pierwszy różnych organów Wspólnoty,
- konieczne stało się wdrożenie nowego systemu księgowego, który zapewnia pełną rejestrację każdego zdarzenia księgowego — a nie tylko każdego przepływu pieniężnego — w momencie, w którym zdarzenie takie następuje. System ten powinien stać się narzędziem decyzyjnym, umożliwiającym wewnętrznym użytkownikom uzyskanie bardziej kompletnych i istotnych informacji. Powinien także umożliwić przygotowanie bardziej przejrzystych i treściwych sprawozdań dla użytkowników zewnętrznych.

(7) Komunikat Komisji — Modernizacja systemu księgowego Wspólnot Europejskich (COM(2002) 755 wersja ostateczna z dnia 17 grudnia 2002 r.).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Zasada rachunkowości memoriałowej:* Główna zasada rachunkowości memoriałowej polega na przesunięciu uwagi w rozliczeniach z rejestrowania transakcji przepływów pieniężnych na księgowanie „praw i obowiązków” niezwłocznie po ich uznaniu.

Najważniejsze skutki przejścia na rachunkowość memoriałową dla skonsolidowanego sprawozdania finansowego są następujące:

*Prefinansowanie:* Pozycja ta obecnie pojawia się po stronie aktywów w bilansie. Odpowiada ona zaliczkom wypłaconym beneficjentom, które jeszcze nie zostały wykorzystane lub dla których nie otrzymano jeszcze zestawienia poniesionych wydatków (28 000 mln euro).

*Zobowiązania:* Kwoty uznawane są za koszty po uznaniu ich za poniesione i kwalifikowalne przez organy zatwierdzające (74 200 mln euro).

*Zaliczanie transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego:* Transakcje przeprowadzone w ciągu roku muszą być ujęte w okresie sprawozdawczym, do którego się odnoszą.

Kwoty podane powyżej pochodzą bezpośrednio ze sprawozdania rocznego Wspólnot Europejskich (bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2005 r.).

### Zakres kontroli i podejście kontrolne

1.7. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola w zakresie wiarygodności rozliczeń dotyczyła głównie:

- zarządzania przez Komisję przejściem z rachunkowości kasowej na rachunkowość memoriałową (patrz: pkt 1.10–1.27),
- sprawdzenia wiarygodności różnych elementów sprawozdania finansowego (patrz: pkt 1.28–1.58).

1.8. Analizując kwestię zarządzania zmianą, Trybunał zbadał w szczególności:

- czy Komisja zapewniła skuteczne stosowanie odpowiednich standardów rachunkowości,
- czy działania podjęte przez Komisję przyczyniają się do uzyskania wystarczającej pewności co do tego, że rozliczenia są prawdziwe i rzetelne.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Trybunał przeprowadził kontrolę, analizując podstawę zatwierdzenia (zgodnie z art. 61 rozporządzenia finansowego) bilansów otwarcia i zamknięcia na 2005 r., zastosowaną metodologią zaliczania transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego oraz stan gotowości lokalnych systemów zarządzania finansowego, które dostarczają dane na użytek sprawozdania finansowego Komisji.

1.9. Sprawdzając wiarygodność sprawozdania finansowego za 2005 r., Trybunał skoncentrował się w szczególności na:

- bilansie otwarcia na 2005 r. (który powinien wykazać wpływ zmian przeprowadzonych w celu ponownego przedstawienia bilansu na dzień 31 grudnia 2004 r. zgodnie z nowymi zasadami rachunkowości),
- bilansie zamknięcia na dzień 31 grudnia 2005 r.,
- danych niedostępnych w poprzednim systemie, które — w odniesieniu do dwóch powyższych elementów — powinny jednak być uwzględnione w rachunkowości memoriałowej (prefinansowanie i powiązane gwarancje, faktury/zestawienia poniesionych wydatków).

Przy sprawdzaniu posłużono się analizami i bezpośrednimi badaniami na kompleksowych próbach.

### Zarządzanie zmianą przez Komisję

#### Ogólne osiągnięcia

1.10. Komisja musiała zaplanować i przeprowadzić modernizację systemu rachunkowości w terminach i ramach organizacyjnych określonych w rozporządzeniu finansowym. Jak już wspomniano w uwagach Trybunału zamieszczonych we wcześniejszych sprawozdaniach rocznych <sup>(8)</sup>, ustalony harmonogram niezbędnych modyfikacji i zatwierdzeń był bardzo ambitny.

1.11. Doświadczenie zgromadzone przez administracje publiczne podejmujące podobne reformy <sup>(9)</sup> wskazuje, że realizacja projektów o skali i złożoności zbliżonych do modernizacji systemu rachunkowości Komisji zawsze napotyka

**1.10.** *Komisja docenia niezwykle wysiłek, jaki włożono w podległych jej departamentach w realizację bardzo ambitnego harmonogramu przechodzenia na system księgowości memoriałowej.*

*Aby doprowadzić do unowocześnienia systemu rachunkowości, Komisja przygotowała bardzo szczegółowy plan zarządzania projektem, w którym określono wszystkie istotne etapy dochodzenia do tego celu.*

**1.11.** *Mimo złożonego charakteru niektórych zagadnień, szeregu różnych problemów i wielkich wyzwań Komisja zarządzała projektem, przestrzegając najważniejszych terminów. Do najważniejszych osiągnięć zaliczyć można następujące fakty:*

<sup>(8)</sup> Patrz: pkt 1.8 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2002, pkt 1.25 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2003 i pkt 1.44 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004.

<sup>(9)</sup> Na przykład w siedzibie głównej Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, a także w Australii, Danii, Francji, Hiszpanii, Szwecji, Zjednoczonym Królestwie i w Stanach Zjednoczonych.



## UWAGI TRYBUNAŁU

na problemy, które komplikują i opóźniają pełne wdrożenie takich projektów. W tym kontekście należy odnotować, iż osiągnięto istotny postęp:

- dnia 1 stycznia 2005 r. Komisja przeszła z rachunkowości kasowej na memoriałową w zakresie ogólnej rachunkowości UE. We wszystkich instytucjach i agencjach wspólnotowych przyjęto nowe zasady<sup>(10)</sup> i metody rachunkowości, nowy ujednolicony plan kont i nowe narzędzia konsolidacji,
- zaangażowanym podmiotom dostarczono poszczególne sprawozdania finansowe i sprawozdanie skonsolidowane, zawierające nowe obowiązkowe elementy i więcej szczegółowych informacji o zasobach kontrolowanych przez różne jednostki, koszcie ich funkcjonowania i przepływach pieniężnych.

1.12. **Tabela 1.1** przedstawia działania podjęte w związku z zastrzeżeniem Trybunału odnośnie do wiarygodności rozliczeń wyrażonym w poświadczeniu wiarygodności za rok budżetowy 2004 oraz innymi problemami wskazanymi przez Trybunał, które zostały (częściowo) rozwiązane w ramach modernizacji wspólnotowych ram księgowości. Jednakże, jak w każdym systemie rachunkowości memoriałowej tego rozmiaru, nadal utrzymują się pewne niedociągnięcia (patrz: poniżej).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- opracowano systemy informatyczne pozwalające spełnić nowe wymogi w dziedzinie rachunkowości,
- przejście na nowy system odbyło się bez przeszkód, co pozwoliło na jego uruchomienie z początkiem stycznia 2005 r.,
- procedury administracyjne we wszystkich służbach Komisji przystosowano do potrzeb księgowości memoriałowej,
- określono i zatwierdzono bilanse otwarcia na potrzeby pierwszych rachunków prowadzonych według metody memoriałowej,
- opracowano zintegrowany moduł skarbowy do obsługi działalności finansowej zarządzanej przez Dyрекcję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych,
- we wszystkich departamentach podano szacunkową wartość wydatków naliczonych na początku i na końcu każdego roku,
- przygotowano sprawozdania finansowe Komisji i skonsolidowano je ze sprawozdaniem finansowym pozostałych instytucji i agencji.

Komisja dotrzymała także określonych w rozporządzeniu finansowym terminów przygotowania sprawozdań finansowych, które we wszystkich istotnych aspektach odpowiadają standardom międzynarodowym, oraz wypełniła złożone Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zobowiązanie do przedłożenia sprawozdania z postępów na drodze do osiągnięcia opisanego celu, który to cel obie instytucje uznały za bardzo ambitny.

1.12. W sprawozdaniach z wdrażania systemu ABAC Komisja zawsze wskazywała, że wiele pozostaje jeszcze do zrobienia.

<sup>(10)</sup> 15 nowych zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji opiera się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS), a w przypadku operacji księgowych, które jeszcze nie są objęte IPSAS — odpowiednich Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR)/Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF).

**Tabela 1.1 — Działania następcze podjęte w związku z zastrzeżeniami wyrażonymi w poświadczeniu wiarygodności w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2004 i wpływ modernizacji systemu księgowego w kontekście niektórych uwag zgłoszonych w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2004**

Zastrzeżenie zgłoszone w poświadczeniu wiarygodności za 2004 r.	Odpowiedzi zawarte w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2004	Rozwój sytuacji
<p>Wobec braku skutecznych procedur kontroli wewnętrznej w przypadku „dochodów różnych” i „zaliczek” Trybunał nie może uzyskać pewności, że transakcje odnoszące się do pozycji „dłużnicy różni” zostały prawidłowo i kompletnie zaksięgowane.</p>	<p>Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału, stwierdzając wszakże, że odpowiedź na podniesione tu kwestie problemy stanowi wprowadzenie nowego systemu księgowego w 2005 r.</p>	<p>Trybunał uznaje istotne starania czynione przez wszystkie departamenty Komisji, jak również przez inne instytucje i organy w celu zebrania kwot prefinansowania zaksięgowanych uprzednio jako wydatki końcowe. Niemniej jednak na podstawie analizy systemów i badań bezpośrednich, Trybunał uznał, że nie może jeszcze uznać kwot prefinansowania przedstawionych w bilansie za kompletne i wystarczająco wiarygodne.</p>
<p>Kwestie (częściowo) rozwiązane w ramach modernizacji systemu księgowego Wspólnot</p>	<p>Odpowiedzi w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2004</p>	<p>Rozwój sytuacji</p>
<p>Wobec braku odpowiedniego systemu księgowego przygotowanie sprawozdania finansowego na koniec roku wciąż opierało się w dużej mierze na zapisach pozaksięgowych, a wykorzystywane do tego celu informacje nie zawsze były powiązane z transakcjami budżetowymi. Ponadto system księgowy wciąż oparty był w dużej mierze na zasadzie kasowej i nie pozwalał na dokonywanie rozróżnienia pomiędzy wydatkami kapitałowymi a niekapitałowymi, ani też pomiędzy płatnościami końcowymi a prefinansowaniem, a nawet na określenie kwoty zobowiązań i należności. Wpływało to na obliczenie wyniku ekonomicznego.</p>	<p>Nowy (memoriałowy) system księgowy wprowadzono w styczniu 2005 r. Zamknięcie ksiąg rachunkowych na koniec 2004 r. 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 modernizacji systemu księgowego. Wprowadzone rozróżnienie wydatków kapitałowych i niekapitałowych stanowi jedną z korzyści, jakie przynosi wprowadzenie nowego systemu księgowego.</p>	<p>Od czasu wprowadzenia nowego systemu księgowości opartego na zasadzie memoriału rozwiązano większość problemów wymienionych przez Trybunał. Sprawozdanie finansowe przygotowuje się obecnie w oparciu o informacje pochodzące z zapisów księgowych. Księgi rachunkowe prowadzone są zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami rachunkowości, a rozróżnienie pomiędzy wydatkami kapitałowymi i niekapitałowymi następuje w momencie wszczęcia transakcji. Kwoty prefinansowania oraz otwartych faktur/zestawień poniesionych wydatków przedstawiane są w bilansie. Te ważne zmiany, wymagające wciąż jeszcze przemiany kulturowej ze strony wszystkich zainteresowanych, spowodowały jednak wewnętrzne opóźnienia w przygotowaniu wymaganych informacji oraz niedokładności w pierwszym sprawozdaniu sporządzonym zgodnie z zasadami rachunkowości memoriałowej.</p>
<p>Trybunał nie jest w stanie poświadczyć dokładności i kompletności kwot zaksięgowanych jako znajdujące się w posiadaniu pośredników finansowych (1 313,6 mln euro na dzień 31 grudnia 2004 r.).</p>	<p>Wprowadzenie księgowości memoriałowej wraz z nowym systemem w roku 2005 pozwoli Komisji na poprawę kontroli nad kwotami prefinansowania (w tym dla pośredników finansowych).</p>	<p>Kwoty znajdujące się w posiadaniu pośredników finansowych powinny, poczynając od 2005 r., być ujmowane w ramach prefinansowania. Jak już jednak wspomniano wcześniej (patrz: zastrzeżenia do poświadczenia wiarygodności za 2004 r.), Trybunał nie może jeszcze uznać kwot prefinansowania przedstawionych w bilansie za kompletne i wystarczająco wiarygodne.</p>
<p>Utrzymują się inne niedociągnięcia dotyczące prezentacji sprawozdania finansowego w zakresie niektórych pozycji wydatków rolnych i zaliczek niewypłaconych, ale wykazywanych jako wypłacone (modulacja), a także w odniesieniu do księgowania praw emerytalno-rentowych, co skutkuje neutralizacją wpływu na wynik ekonomiczny.</p>	<p>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. Komisja wróci do kwestii praw emerytalno-rentowych, gdy tylko wydany zostanie międzynarodowy standard rachunkowości sektora publicznego (IPSAS) dotyczący traktowania takich praw w jednostkach sektora publicznego.</p>	<p>Środki zatrzymane w ramach modulacji wykazywane są obecnie w bilansie w pozycji prefinansowanie, do czasu ich wykorzystania; budżetowe traktowanie płatności pozostało niezmiennione. Choć wciąż brak jest międzynarodowego standardu rachunkowości sektora publicznego (IPSAS) dotyczącego tej kwestii, prawa emerytalno-rentowe księgowane są do końca wyniku ekonomicznego, bez odpowiadających im należności od państw członkowskich.</p>
<p>W notach objaśniających do sprawozdania finansowego 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, ani też o możliwej skali takich korekt. Ponadto istnieją inne obszary niepewności, które mogą tymczasowo wpłynąć na sprawozdanie finansowe.</p>	<p>Końcowe sprawozdanie finansowe za rok budżetowy 2004 zawiera dodatkowe uwagi wskazujące na fakt, iż większość dokonanych w tym roku przez Komisję płatności miała charakter wstępny i podlegała zmianom warunkom. Komisja wdrożyła nowe zasady rachunkowości, których efekty powinny być widoczne w sprawozdaniu finansowym za rok budżetowy 2005. Komisja rozważy również możliwość poprawy jakości informacji o finansowym wpływie korekt dokonanych w odniesieniu do lat ubiegłych. W odniesieniu do innych obszarów niepewności (np. opinia z zastrzeżeniami lub negatywna opinia organów zatwierdzających lub odłożenie w czasie decyzji Komisji o finansowym rozliczeniu sprawozdań finansowych agencji płatniczych), wydatki, których kwestie te dotyczą, są na ogół ograniczone.</p>	<p>Noty zawierają więcej informacji niż w przeszłości o tym, że niektóre transakcje zostaną prawdopodobnie skorygowane w późniejszym terminie przez departamenty Komisji lub państwa członkowskie. Brak jest jednak jasnego i dokładnego rozróżnienia pomiędzy wydatkami, które zostały zweryfikowane i w konsekwencji rozliczone, a wydatkami podlegającymi dalszej weryfikacji.</p>

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Ustalenia na szczelbu Komisji

**Wewnętrzne opóźnienia w pracach nad sprawozdaniem finansowym Komisji za 2005 r.**

1.13. Do kluczowych elementów wykorzystanych przy przygotowaniu sprawozdania finansowego Komisji za rok 2005 należało wdrożenie w różnych dyrekcjach generalnych opracowanej przez księgowego Komisji ogólnej metodologii/instrukcji w zakresie zaliczania transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego oraz zatwierdzenie bilansów otwarcia i zamknięcia przez wszystkich urzędników zatwierdzających<sup>(1)</sup>. Zatwierdzenia te były w większości wypadków opóźnione, w szczególności na szczelbu operacyjnych dyrekcji generalnych.

1.14. W wielu dyrekcjach generalnych kontrolowanych przez Trybunał wykryto pewne niedociągnięcia dotyczące zatwierdzania danych: słaby nadzór, brak pracowników przydzielonych do realizacji danego zadania oraz nieodpowiednie udokumentowanie wykonanej pracy. Kwoty przedstawione w załączniku finansowym do rocznego sprawozdania z działalności niektórych operacyjnych dyrekcji generalnych zawierały błędy (patrz: pkt 1.16).

1.15. Poszczególne metodologie do zastosowania w dyrekcjach generalnych często nie były sfinalizowane/sformalizowane przez poszczególnych urzędników zatwierdzających do czasu przedstawienia sprawozdania finansowego. W konsekwencji zapisy księgowe związane z zaliczaniem transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego w odniesieniu do bilansu otwarcia i zamknięcia były wprowadzane, na szczelbu dyrekcji generalnej, przy braku metodologicznej bazy wprowadzającej ogólną metodologię (ogólne instrukcje) zaliczania transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego opracowaną przez księgowego Komisji.

<sup>(1)</sup> Zgodnie z art. 59 rozporządzenia finansowego każda instytucja określa w swoim administracyjnym regulaminie wewnętrznym personel właściwego szczelbu, któremu przekazuje obowiązki urzędnika zatwierdzającego — odpowiedzialnego za realizację dochodów i wydatków — zakres delegowanych uprawnień oraz możliwość dalszej subdelegacji tych uprawnień. W Komisji uprawnienia te są ogół przekazane dyrektorom generalnym i szefom służb.

1.13. Rzeczywiście wystąpiły pewne opóźnienia w stosunku do ambientnych wewnętrznych harmonogramów prac ustalonych przez Dyrekcję Generalną ds. Budżetu. Dobry program prac dopuszcza zazwyczaj pewien margines czasowy, w którym mieszają się ewentualne opóźnienia. Nie inaczej było w przypadku harmonogramów Komisji. Mimo wewnętrznych opóźnień Komisja była mimo wszystko w stanie dotrzymać terminu wyznaczonego w sprawozdaniu finansowym i przedstawić na czas sprawozdania finansowe.

1.14. W ciągu blisko dwóch lat podległe Komisji służby wykonały olbrzymią pracę polegającą na ustaleniu i zapisaniu danych, które nie były dotąd objęte starym systemem.

Na potrzeby bilansu otwarcia w każdej dyrekcji generalnej przeprowadzono kilka kontroli i kilkakrotnie zatwierdzano te dane, by w końcu we wszystkich, poza jedną, dokonać formalnego zatwierdzenia bilansów otwarcia i zamknięcia.

Komisja zdaje sobie sprawę, że potrzebna jest dalsza poprawa w sferze kontroli księgowej. W perspektywie średnioterminowej przewiduje się aktualizację/udoskonalenie całości kształtu zagadnień związanych z kontrolą księgową. Pewne działania sfinalizowano już w roku 2005, inne oczekują na realizację w 2006 i 2007 r.

Rok 2005 był pierwszym rokiem, w którym dostępne stały się kompletne dane liczbowe z dyrekcji generalnych. Przy podziale rachunków na poszczególne dyrekcje generalne miały miejsce pewne niedociągnięcia, stąd część danych przedstawionych w załącznikach finansowych do rocznych sprawozdań z działalności niektórych dyrekcji generalnych zawierała niewielkie uchybienia, które nie wpłynęły jednak na ogólny obraz rachunków Komisji.

1.15. Zważywszy, że w sektorze publicznym nie było gotowych wzorców, jeśli chodzi o metody zaliczania transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego, główny nacisk położono na sfinalizowanie tej operacji zamiast skupiać się na formalizowaniu samej procedury.

Niemniej jednak służby księgowe stworzyły przejrzystą metodologię zaliczania transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego w bilansach otwarcia i zamknięcia, którą mogą się kierować inne służby. Dyrekcje generalne musiały same wybrać niektóre opcje w zależności od czynników operacyjnych właściwych dla nich sektorów.

Chociaż nie sformalizowano wszystkich wprowadzonych procedur, podjęto kilka działań mających zapewnić ich prawidłowe wdrożenie: przegląd i przekazywanie informacji zwrotnych, organizowanie warsztatów i dostarczanie służbom ścisłych wskazówek.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.16. Ponadto dyrektorzy ds. zasobów<sup>(12)</sup> musieli formalnie zatwierdzić sprawozdania finansowe, zawierające w szczególności bilanse otwarcia i zamknięcia, w ramach przygotowania rocznych sprawozdań z działalności (tj. pod koniec marca 2006 r.). Niemniej jednak w związku z tym, że termin obowiązujący Dyrekcję Generalną ds. Budżetu był identyczny, nie wszystkie zatwierdzenia wpłynęły przed sporządzeniem wersji wstępnej sprawozdania finansowego. Zatwierdzenia na potrzeby ostatecznej wersji sprawozdania finansowego wpłynęły terminowo.

1.17. Opóźnienia, o których mowa w pkt 1.13, miały wpływ na prowadzone przez Trybunał badania bezpośrednie, ponieważ Trybunał otrzymał bilanse otwarcia przed korektami związanymi z zaliczeniem transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego (18 stycznia 2006 r.) oraz po tych korektach (15 marca 2006 r.), w których nadal wprowadzano zmiany. Kompletną wersję wstępną bilansu otwarcia, wskazującą na efekt zmian dokonanych w celu ponownego przedstawienia bilansu na dzień 31 grudnia 2004 r. zgodnie z nowymi zasadami rachunkowości, uzyskano dnia 31 marca 2006 r. wraz ze wstępną wersją skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

**Na poziomie centralnego systemu księgowego (ABAC) pozostają do rozwiązania drobne kwestie, jednak na poziomie lokalnych pomocniczych systemów księgowych wciąż występują istotne problemy**

1.18. Po wdrożeniu ogólnego planu działań na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa centralnego systemu księgowego do realizacji pozostają dwie kwestie, tj. przeanalizowanie praw dostępu w Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu oraz ponowna ocena bezpieczeństwa w systemie przepływu dokumentów ABAC<sup>(13)</sup>. Ponieważ pozostająca do wykonania w związku z tymi kwestiami praca nie jest uznawana za istotną przez Dyrektora Generalnego ds. Budżetu, a w szczególności ponieważ istnieje skuteczny system monitoringu, wycofano zastrzeżenie dotyczące bezpieczeństwa systemu i praw dostępu sformułowane w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2004. Kontrola Trybunału potwierdziła wyższe bezpieczeństwo ABAC.

**1.17. Komisja zdaje sobie sprawę, że działania kontrolne były w tym roku sporym wyzwaniem dla Trybunału, tak jak wyzwaniem dla Komisji był cały rozpatrywany projekt.**

Mimo to:

- przestrzegano sprawdzonych procedur i sporządzono dokumentację systemu,
- bilanse niewymagające zaliczania transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego wprowadzono już w 2005 r.,
- do połowy 2005 r. zamknięto około 95 % spośród tych bilansów,
- zmiany wprowadzone od tamtej pory udokumentowano i przeprowadzono szczegółową ścieżkę audytu.

<sup>(12)</sup> W każdej dyrekcji generalnej dyrektor ds. zasobów odpowiada za gospodarowanie dostępnymi zasobami budżetowymi i kadrowymi. Dyrektor ds. zasobów ma szczególne zadania w zakresie kontroli, kontroli wewnętrznej, zarządzania finansami i powiązanych systemów informatycznych.

<sup>(13)</sup> System przepływu dokumentów ABAC jest modułem informatycznym, przez który wprowadzana jest większość danych budżetowych i księgowych.



## UWAGI TRYBUNAŁU

1.19. Wiele dyrekcji generalnych posługuje się własnymi systemami informatycznymi do celów zarządzania finansowego oraz do tworzenia transakcji, które są przysyłane do centralnego systemu księgowego (ABAC) przy pomocy interfejsu. Jednak zatwierdzenie i modernizacja takich systemów wymagać będzie dłuższego czasu.

1.20. Trybunał zbadał program szczegółowych kontroli lokalnych systemów rachunkowości prowadzonych przez jednostki podległe księgowemu Komisji w 2005 r. dla 13 dyrekcji generalnych (tj. 8, dla których ocena wysokiego szczebla przeprowadzona w 2004 r. wykazała ryzyko<sup>(14)</sup> oraz 5 innych dyrekcji wybranych na podstawie ich znaczenia finansowego i/lub złożoności organizacyjnej<sup>(15)</sup>). Kontrola Trybunału potwierdziła, że księgowy Komisji miał podstawy, aby odmówić — z powodu istotnych niedociągnięć — zatwierdzenia trzech lokalnych systemów w Biurze Współpracy EuropeAid, Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury oraz Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych. Niemniej jednak w niektórych przypadkach nie jest jasne, dlaczego niewystarczające rezultaty w odniesieniu do kryteriów zatwierdzenia nie doprowadziły do zatwierdzenia z zastrzeżeniami.

1.21. Zdaniem Trybunału, w oparciu o otrzymane rezultaty oraz kwestie pozostające do rozstrzygnięcia, większość pozytywnych opinii w sprawie zatwierdzenia wydanych przez księgowo Komisji w odniesieniu do systemów lokalnych należy postrzegać jako opinie warunkowe lub z zastrzeżeniami. Sytuację tę potwierdza także liczba i znaczenie kwestii horyzontalnych<sup>(16)</sup> oraz spraw oczekujących na rozpatrzenie<sup>(17)</sup> wskazanych w sprawozdaniu końcowym księgowo Komisji pod koniec 2005 r.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.19.** Sytuacja w omawianej dziedzinie ulega ciągłym zmianom, co odnotowuje na bieżąco zespół zatwierdzający działający w ramach służb księgowych. Wprowadził on także obowiązującą od dnia 1 czerwca 2006 r. procedurę zatwierdzania zmian w systemach lokalnych, przewidzianą w zasadach wykonania rozporządzenia finansowego.

**1.20.** Procedura zatwierdzania nie jest częścią działalności kontrolnej. Wniosków uzyskanych w wyniku tej procedury nie można porównywać z opiniami pokontrolnymi. Zatwierdzenie systemów lokalnych to stosunkowo nowy rodzaj czynności, stanowiący przełożenie art. 61 rozporządzenia finansowego na konkretne zadania. Aby dostarczyć księgowemu informacji potrzebnych do zatwierdzenia, sporządza się specjalnie do tego celu przeznaczone sprawozdanie. Odnośny zakres i ograniczenia określa się w preambule takich sprawozdań.

**1.21.** Służby księgowe są zdecydowane podjąć odpowiednie kroki w kwestiach wskazanych w sprawozdaniach do celów zatwierdzenia za rok 2005 jako sprawy do dalszego rozpatrzenia.

Działania następcze dotyczyć będą wszystkich służb, w tym także, w odniesieniu do systemu ABAC, Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu i Dyrekcji Generalnej ds. Informatyki.

<sup>(14)</sup> Biuro Współpracy EuropeAid, Urząd Doboru Kadr Wspólnot Europejskich, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Biuro Administrowania i Rozliczania Należności Indywidualnych, Dyrekcje Generalne ds. Informatyki, Edukacji i Kultury, Pomocy Humanitarnej i Stosunków Zewnętrznych (patrz także: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 1.38–1.42).

<sup>(15)</sup> Dyrekcje generalne ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Komunikacji, Polityki Regionalnej i Badań Naukowych.

<sup>(16)</sup> Wzmocnienie kontroli w zakresie informacji księgowych, prefinansowanie, terminowe księgowanie transakcji, procedury związane z zaliczaniem transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego, definicja i formalizacja roli korespondenta księgowego, podmioty prawne, lokalne systemy informatyczne, szkolenie, wybór kodów obiektów, zmiany kulturowe w środowisku rachunkowości memoriałowej oraz zatwierdzenie bilansów otwarcia.

<sup>(17)</sup> Brak wymogu ujęcia w ABAC związku pomiędzy odzyskaniem i powiązaniem zobowiązaniem, faktury i deklaracje dostawcy, sprawozdawczość rachunkowa z SAP i powiązanie gwarancji z odpowiadającą jej umową ramową po wejściu do ABAC Guarantee.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Działania służące poprawie jakości systemów rachunkowości i danych po przedstawieniu wstępnej wersji sprawozdania finansowego*

**Działania Komisji zapewniające dokładność ostatecznej wersji sprawozdania finansowego**

1.22. W swoim oświadczeniu Dyrektor Generalny ds. Budżetu wprowadził zastrzeżenie, które potwierdza także kontrola Trybunału (patrz: pkt 1.18–1.21 i 1.28–1.58), dotyczące „trzech niezatwierdzonych lokalnych systemów i konieczności dokończenia kontroli spójności w zakresie rachunkowości”. W ogólnych wnioskach dotyczących łącznego efektu niedociągnięć zidentyfikowanych w swoim oświadczeniu, stwierdził, że: „DG BUDGET wraz z innymi służbami Komisji podejmie dalsze działania w związku z utrzymującymi się błędami i obszarami niepewności i w ciągu 2006 r. kontynuować będzie wysiłki na rzecz wzmocnienia systemu księgowego ABAC dla pożytku Wspólnoty... Jest to kwestia odpowiednich narzędzi, takich jak szkolenia, dokumentacja i systemy informatyczne, ale także pracy nad związaną z tym zmianą kulturową. Na tej podstawie i zgodnie z argumentacją przedstawioną w oświadczeniu można uzyskać wystarczającą pewność”.

1.23. Dyrektor Generalny ds. Edukacji i Kultury sformułował także zastrzeżenie dotyczące braku pewności w zakresie poprawności kwot znajdujących się w bilansie Komisji. Chociaż służby Komisji i Trybunał wskazały istotne zagrożenia także w innych dyrekcjach generalnych, żaden inny urzędnik zatwierdzający nie przedstawił zastrzeżenia <sup>(18)</sup>. Pomimo to 26 na 40 dyrektorów ds. zasobów wskazało, że z powodu niedociągnięć określonych w rocznych sprawozdaniach z działalności i/lub mając na uwadze, że jest to pierwszy rok, w którym dokonano wstępnego zamknięcia ksiąg rachunkowych zgodnie z zasadami rachunkowości memoriałowej, przed ostatecznym zamknięciem ksiąg rachunkowych może zająć potrzeba weryfikacji i — w razie potrzeby — korekty.

1.22. Komisja docenia ogromny wysiłek, jaki włożyły jej poszczególne departamenty w związku z przejściem na system rachunkowości memoriałowej. Służby księgowe nie zatwierdziły jednak trzech systemów lokalnych. Z wymienionych wyżej powodów, a także dlatego, że tymczasowe sprawozdania finansowe miały zostać poddane kontroli Trybunału Obrachunkowego i mogło się okazać, że przed planowanym na dzień 31 lipca 2006 r. ostatecznym zatwierdzeniem sprawozdań finansowych konieczne są korekty, Dyrekcja Generalna ds. Budżetu w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2005 r. sformułowała w tej sprawie systemowe, tymczasowe i czasowo ograniczone zastrzeżenie.

1.23. Brak konsekwencji w spełnianiu wymogów księgowości memoriałowej w lokalnym systemie APPFIN, obsługiwanym przez Dyrekcję Generalną ds. Edukacji i Kultury, doprowadził do powstania rozbieżności przy otwieraniu i zamykaniu jej rachunków. Trwa obecnie proces modyfikacji systemu, który pozwoli na prawidłowe ujmowanie transakcji w przyszłości; do końca roku skorygowane powinny zostać wszystkie dotychczasowe błędy.

Mimo wysiłków ze strony zainteresowanej dyrekcji generalnej zmierzających do skorygowania danych księgowych, ostateczne kwoty obciążone są nadal pewnym marginesem błędu.

W innym przypadku zastrzeżenia zgłoszono dlatego, że do dnia 31 marca 2006 r. nie udało się jeszcze zakończyć prowadzonej własnie kontroli. Na tyle, na ile było to możliwe, problemy stwierdzone przez dyrekcje generalne lub kontrolerów zostały wyeliminowane w końcowych sprawozdaniach finansowych.

<sup>(18)</sup> Zastrzeżenie Dyrektora Generalnego Wspólnego Centrum Badawczego dotyczące braku jasności co do statusu niektórych elementów bilansu i rachunku wyniku ekonomicznego oraz jakości danych w niektórych powiązanych zapisach księgowych ma przede wszystkim charakter techniczny.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Zakres konsolidacji**

1.24. Zakres konsolidacji, określony w zasadzie rachunkowości nr 1 przyjętej przez urzędnika zatwierdzającego Komisji, jest szerszy niż zakres przewidziany w art. 121 rozporządzenia finansowego<sup>(19)</sup> (np. włączenie wspólnego systemu ubezpieczenia zdrowotnego lub agencji nieobjętych art. 185 rozporządzenia finansowego)<sup>(20)</sup>.

1.25. Niemniej jednak wspólny system ubezpieczeń zdrowotnych i dwie agencje (Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin i Urząd Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego) nie zostały uwzględnione w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym za 2005 r. (patrz także: pkt 1.29). Mając na uwadze rodzaj kontroli, jaki Wspólnoty Europejskie sprawują nad wspólnym systemem ubezpieczeń zdrowotnych, Trybunał jest zdania, że system ten nie powinien być zostać włączony do zakresu konsolidacji określonego w zasadzie rachunkowości nr 1 i w związku z tym zasada ta powinna zostać zrewidowana.

**Wpływ trwających działań**

1.26. W swojej opinii nr 2/2001<sup>(21)</sup>, dotyczącej projektu rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Trybunał ocenił zagrożenia płynące z sytuacji, w której wstępna wersja skonsolidowanego sprawozdania finansowego przesyłana do Trybunału Obrachunkowego nie jest jeszcze ustabilizowana. Trybunał podkreślił, jak ważne jest, aby „wstępna wersja sprawozdania finansowego były kompletna i spójna, a także sporządzana w określonych terminach. Wstępny charakter sprawozdania wynika wyłącznie z tego, że nie zostało ono jeszcze formalnie przyjęte przez Komisję oraz z tego, że — w stosownych przypadkach — może ono podlegać korektom proponowanym przez Trybunał”.

**1.24.** Zakres konsolidacji przewidziany w 1. zasadzie rachunkowości obejmuje zasadę kontroli i opiera się na międzynarodowych standardach rachunkowości. Z drugiej strony art. 121 rozporządzenia finansowego przewiduje skonsolidowane sprawozdania finansowe jedynie dla instytucji i agencji dotowanych.

Aby uniknąć sprzeczności między zasadą rachunkowości a przepisem rozporządzenia finansowego, zaproponowano wprowadzenie zmiany w art. 121 rozporządzenia finansowego w ramach ogólnej rewizji tego rozporządzenia, tak by przewidywało ono konsolidację, która obejmie także wszystkie kontrolowane organy zgodnie z 1. zasadą rachunkowości.

**1.25.** Wymieniona zasada rachunkowości zostanie zaktualizowana, tak by konsolidacja nie dotyczyła systemu ubezpieczeń zdrowotnych.

Obie agencje na mocy rozporządzenia finansowego są wyłączone spod zakresu konsolidacji z praktycznych powodów: Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego nadal woli, by jego rachunków nie obejmowano w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym, z kolei Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin wprawdzie zgodził się, by objęto go konsolidacją, ale decyzja w tej sprawie przyszła za późno, by można było ją uwzględnić przy w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym za 2005 r. Jak wskazuje Trybunał w ust. 1.29, fakt nieuwzględnienia obu agencji nie miał istotnego wpływu na całokształt rozliczeń.

<sup>(19)</sup> Decyzja ta opierała się na „koncepcji kontroli” IPSAS.

<sup>(20)</sup> Chociaż w zasadzie rachunkowości nr 1 wyjaśnione są różne kryteria konsolidacji, przyczyny wyłączenia EFR z zakresu konsolidacji nie są wskazane.

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 162 z 5.6.2001, str. 1.

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.27. Jako że rok 2005 był rokiem przejściowym, Komisja nie zastosowała się do tej ostatniej reguły, wedle której poza korektami proponowanymi przez Trybunał nie należy wprowadzać żadnych innych korekt. Dlatego też Komisja musiała dopilnować, aby Trybunał, w stosownej formie i w stosownym czasie, był poinformowany o korektach, które — na podstawie ciągłej pracy nad wstępną wersją sprawozdania finansowego — Komisja uznała za konieczne.

**Skonsolidowany bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2005 r.**

1.28. Poniżej została przedstawiona przeprowadzona przez Trybunał kontrola dotycząca prawidłowości i dokładności korekt dokonanych w związku z przygotowaniem skonsolidowanego sprawozdania finansowego na dzień 1 stycznia 2005 r. w celu uzgodnienia kwot i informacji zawartych w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym na dzień 31 grudnia 2004 r. z nowymi zasadami rachunkowości memoriałowej (patrz: pkt 1.29–1.52).

1.29. Niemal cały wpływ dokonanych zmian dotyczy sprawozdania finansowego Komisji. Włączenie po raz pierwszy agencji do zakresu konsolidacji miało tylko ograniczony wpływ na skonsolidowane sprawozdanie finansowe, a głównym skutkiem tego włączenia był wzrost salda gotówkowego. Dlatego też nieuwzględnienie dwóch agencji nie wpłynęło na prawdziwość i rzetelność obrazu.

*Pozycje, w których dokonano ograniczonych korekt*

1.30. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd pozycji, które poddano jedynie niewielkim korektom, nie doprowadził do znaczących ustaleń (pozycje te obejmowały: rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, inwestycje (krótkoterminowe), pożyczki, należności długo- i krótkoterminowe <sup>(22)</sup>, zapasy, świadczenia pracownicze, rezerwy na ryzyko i koszty, zobowiązania finansowe i inne oraz rezerwy).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.27.** *Trudno przestrzegać tej zasady, gdyż wstępne sprawozdania finansowe należy obecnie zamykać w tym samym terminie co roczne sprawozdania z działalności. Zmiany będą jednak ograniczane do minimum.*

*Wstępne sprawozdania finansowe oparte były na wszelkich informacjach dostępnych w czasie ich sporządzania. Dokonując zmian, uwzględniano aktualne dane oraz błędy odnalezione przez Trybunał i wskazane przez dyrekcje generalne, których nie udało się skorygować przed dniem 31 marca 2006 r. Wszystkie zmiany zostały udokumentowane, a Trybunałowi przekazano stosowne wyjaśnienia.*

**1.30.** *Nawiązując do przypisu 18, należy stwierdzić, że brak było informacji na temat należności na dzień 31 grudnia.*

<sup>(22)</sup> W odniesieniu do należności długo- i krótkoterminowych Komisja powinna uzyskać kwoty z księgi należności Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) na dzień 31 grudnia, nie zaś podawać kwoty na koniec roku EFOGR (tj. na dzień 15 października).



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Prefinansowanie*

1.31. Prefinansowanie dotyczy płatności stosowanych w celu przekazania beneficjentom zaliczki. Jeżeli beneficjenci nie poniosą wydatków kwalifikowalnych w terminie określonym w umowie, muszą zwrócić Wspólnotom kwotę otrzymaną w ramach prefinansowania.

1.32. Przez szereg lat Trybunał stwierdzał, że rejestracja dłużników różnych jest problematyczna, ponieważ prefinansowanie jest księgowane jako wydatek końcowy i kwoty do odzyskania nie były wprowadzane niezwłocznie <sup>(23)</sup>. Na tej podstawie wydał on opinię z zastrzeżeniem dotyczącą sprawozdań finansowych za te lata <sup>(24)</sup>.

1.33. Aby zaradzić tej sytuacji, w 2004 r. każda instytucja i agencja przygotowała wykaz wszystkich nierozliczonych kwot wypłaconych w ramach prefinansowania do dnia 31 grudnia 2004 r., co doprowadziło do utworzenia około 30 000 zapisów dotyczących prefinansowania na łączną kwotę 28 013 mln euro <sup>(25)</sup>.

1.34. Jednakże nie wszystkie kwestie techniczne i koncepcyjne oraz problemy wdrożeniowe — które już zostały częściowo zidentyfikowane w związku ze sprawozdaniem rocznym za rok budżetowy 2004 <sup>(26)</sup> — zostały rozwiązane wraz z przedstawieniem bilansu otwarcia na dzień 1 stycznia 2005 r. Utrzymujące się niedociągnięcia zostały omówione poniżej.

1.35. Kontrola reprezentatywnej próby 147 transakcji prefinansowania z populacji wszystkich zapisów dotyczących prefinansowania wprowadzonych do systemu księgowego (na listopad 2005 r.) wykazała istotny poziom błędów pod względem częstotliwości i wpływu finansowego. Do najczęściej występujących rodzajów błędów zaliczyć można:

- księgowanie z błędną kwotą zapisów dotyczących prefinansowania,
- księgowanie kwot prefinansowania pomimo ich rozliczenia przed dniem 1 stycznia 2005 r.

**1.33.** Zgodnie z nowymi zasadami rachunkowości sporządzono wykaz kwot wypłaconych w ramach finansowania, a od stycznia 2005 r. nierozliczone jeszcze kwoty prefinansowania zapisuje się w bilansie po stronie aktywów.

**1.34.** Jak wyjaśniono w odpowiedziach na roczne sprawozdanie Trybunału za rok 2004, w sposobie ujmowania kwot prefinansowania należy wziąć pod uwagę różne warunki umów z osobami trzecimi. Niemniej jednak zapisana w bilansie kwota netto pokazuje rzeczywisty stan nierozliczonych kwot prefinansowania.

**1.35.** Komisja zbada transakcje zgłoszone przez Trybunał.

<sup>(23)</sup> Patrz: pkt 1.23 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2002, pkt 1.10e), 1.14 i 1.15 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2003 i pkt 1.17 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004.

<sup>(24)</sup> Patrz: pkt II d) poświadczenia wiarygodności za 2002 r. oraz pkt III poświadczeń wiarygodności za 2003 r. i za 2004 r.

<sup>(25)</sup> Wstępna łączna kwota prefinansowania ustalona w przypadku Komisji przed odliczeniem kwalifikowalnych wydatków wynosiła 64 600 mln euro.

<sup>(26)</sup> Patrz: pkt 1.30–1.32 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.36. Ponadto w wyniku dodatkowej pracy kontrolnej poświęconej identyfikacji i zatwierdzeniu zapisów dotyczących prefinansowania wykryto następujące problemy w zakresie kompletności/dokładności bilansu otwarcia:

- rozróżnienie pomiędzy prefinansowaniem długoterminowym (21 285 mln euro) a prefinansowaniem krótkoterminowym (6 728 mln euro) dotyczy jedynie kwot związanych z okresem programowania 2000–2006 w ramach funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, ISPA i Funduszu Solidarności. Prowadzi to do zaniżenia prefinansowania długoterminowego i analogicznego zawyżenia prefinansowania krótkoterminowego, ponieważ umowy w innych obszarach polityki, w których występowało prefinansowanie o pozostającym okresie rozliczenia przekraczającym rok, klasyfikowano jako prefinansowanie krótkoterminowe,
- w przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, pomimo pracy wykonanej po sporządzeniu wstępnej wersji sprawozdania finansowego, wciąż istnieje ryzyko, że pominięcia, zdublowane lub błędne zapisy księgowe mogły doprowadzić do błędów, których — z uwagi na złożoność problemu — nie można oszacować kwotowo <sup>(27)</sup>.

*Zobowiązania*

1.37. Zobowiązania obejmują zasadniczo narosłe koszty, omówione w części dotyczącej zaliczania transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego (patrz: pkt 1.42–1.46), oraz bieżące zobowiązania, na które składają się faktury i zestawienia poniesionych wydatków. Ustalenia Trybunału w zakresie należności bieżących przedstawione są poniżej.

1.38. Sporządzanie listy obejmującej około 7 000 faktur i zestawień poniesionych wydatków, które wpłynęły, ale nie zostały zapłacone do dnia 1 stycznia 2005 r., rozpoczęło się w czwartym kwartale 2004 r. i doprowadziło do ustalenia kwoty należności bieżących w wysokości 9 412 mln euro <sup>(28)</sup>.

<sup>(27)</sup> Kontrola Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury prowadzona była przez służbę audytu wewnętrznego Komisji pod nadzorem Trybunału.

<sup>(28)</sup> Wstępną kwotę brutto należności bieżących przed odliczeniem (części) zapłaconych już faktur/zestawień poniesionych wydatków ustalono na około 35 000 mln euro i przeniesiono do nowego systemu księgowego na początku 2005 r.

**1.36.**

- *podział na prefinansowanie długoterminowe i krótkoterminowe dotyczy jedynie kwot przeznaczonych na fundusze strukturalne, kiedy to pierwszy z wymienionych rodzajów stanowi „prawdziwe” długoterminowe prefinansowanie Komisji. W innych obszarach polityki nie da się określić kwoty prefinansowania długoterminowego i podział, o którym mowa, może opierać się jedynie na szacunkowych kosztach realizacji projektu. Po dwóch latach doświadczeń w stosowaniu nowego systemu rachunkowości Komisja będzie dysponować większą liczbą informacji potrzebnych do analizy wykonalności takiego podziału.*
- *skorygowano istotne błędy stwierdzone w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, które wynikały z niewłaściwego ujęcia płatności w ramach prefinansowania.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.39. Nie wszystkie kwestie techniczne i problemy wdrożeniowe rozwiązano wraz z przedstawieniem bilansu otwarcia na dzień 1 stycznia 2005 r. <sup>(29)</sup>. Zaistniałe niedociągnięcia omówione są poniżej.

1.40. Kontrola reprezentatywnej próby 141 faktur/zestawień poniesionych wydatków z populacji wszystkich zaksięgowanych zobowiązań (na listopad 2005 r.) wykazała istotny poziom błędów pod względem częstotliwości i wpływu finansowego. Do najczęściej występujących rodzajów błędów zaliczyć można:

- księgowanie faktur lub zestawień poniesionych wydatków z błędną kwotą,
- księgowanie faktur lub zestawień poniesionych wydatków pomimo ich uprzedniego zapłacenia.

1.41. W przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, pomimo pracy wykonanej po sporządzeniu wstępnej wersji sprawozdania finansowego, wciąż istnieje ryzyko, że pominięcia, zdublowane lub błędne zapisy księgowe mogły doprowadzić do błędów, których — z uwagi na złożoność problemu — nie można oszacować kwotowo.

*Elementy związane z zaliczaniem transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego*

1.42. Jednym z najistotniejszych aspektów przejścia na rachunkowość memoriałową jest przeprowadzenie czynności zapewniających zaliczenie transakcji przeprowadzonych w ciągu roku do okresu sprawozdawczego, do którego się odnoszą (ang. *cut-off exercise*). W szczególności konieczne jest przeprowadzenie oceny w zakresie kwalifikowalnych wydatków już poniesionych przez beneficjentów funduszy wspólnotowych, ale jeszcze niezaksięgowanych (narosłe koszty), dochodów niezyskanych, choć usługa została wyświadczona, towary zostały dostarczone lub istnieje zobowiązanie prawne (narosłe dochody), a także wydatków i dochodów zaksięgowanych w roku bieżącym, a odnoszących się do okresów późniejszych (koszty lub dochody przyszłych okresów).

1.43. Korekty z tytułu narosłych kosztów wyniosły łącznie 64 205 mln euro <sup>(30)</sup>. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola innych elementów związanych z zaliczaniem transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego nie wykazała znaczących błędów. Ustalenia dotyczące narosłych kosztów przedstawione są poniżej.

<sup>(29)</sup> Patrz: pkt 1.34 i 1.35 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004.

<sup>(30)</sup> Do tej kwoty należy dodać narosłe koszty odliczone od prefinansowania krótkoterminowego, wynoszące około 6 400 mln euro.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.39.** Komisja usprawni swoje wewnętrzne mechanizmy kontrolne w celu rozwiązania problemów, jakie pozostały jeszcze w dyrekcjach generalnych.

**1.40.** Komisja zbada sześć przypadków błędów mających wpływ na sprawozdania finansowe, które wykryto w kontrolowanych 141 transakcjach.

**1.41.** Skorygowano istotne błędy stwierdzone w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, które wynikały z niewłaściwego ujęcia faktur/zestawień poniesionych wydatków.

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.44. Jak opisano powyżej (patrz: pkt 1.15), wdrożenie ogólnej metodologii zaliczania transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego w poszczególnych dyrekcjach generalnych nie zostało sfinalizowane przed wprowadzeniem zapisów księgowych związanych z zaliczaniem transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego. Ponadto większość dyrekcji generalnych nie przeprowadziła wystarczających badań w celu sprawdzenia, czy opracowana metodologia zapewnia prawidłowe zaksięgowanie przeprowadzonych w ciągu roku transakcji w okresie sprawozdawczym, do którego się odnoszą. Dodatkowo zważywszy na to, że w 2005 r. po raz pierwszy realizowane są czynności związane z zaliczaniem transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego, a także na szczególny charakter działalności Wspólnot, brak jest metod porównawczych, z których można by skorzystać w celu sprawdzenia adekwatności metod i wyników oszacowań.

1.45. Następujące niedociągnięcia wykryte w procedurach zaliczania transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego stwarzają ryzyko niepoprawności obliczeń przeprowadzonych przez wiele dyrekcji generalnych:

- dyrekcje generalne jedynie w ograniczonym stopniu skontrolowały wyniki obliczeń,
- wykorzystane dane były w niektórych przypadkach niewystarczającej jakości,
- wiedza i praca skupiały się często w rękach jednej osoby, co więcej bez odpowiedniego nadzoru.

1.46. Wszystkie dyrekcje generalne (z wyjątkiem DG ds. Polityki Regionalnej, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans oraz DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich) postanowiły oszacować narosłe koszty na podstawie wszystkich otwartych umów. Wszystkie skontrolowane dyrekcje generalne (z wyjątkiem DG ds. Edukacji i Kultury) były w stanie uzgodnić dane wykorzystane w obliczeniach z podstawowymi danymi księgowymi, poza pewnymi niewyjaśnionymi różnicami, które — choć nieistotne — potwierdzają pewien wskazany powyżej poziom ryzyka (patrz: pkt 1.45).

*Struktura i prezentacja*

1.47. Z uwagi na korekty wprowadzone w związku z przejściem na rachunkowość memoriałową suma pasywów w bilansie otwarcia (na dzień 1 stycznia 2005 r.) przewyższa sumę aktywów o 51 597 mln euro, podczas gdy przed dokonaniem korekty suma aktywów przewyższała sumę pasywów o 14 507 mln euro.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.44.** Komisja zwraca uwagę, że oprócz uwag dotyczących wdrażania/kontroli Trybunał nie wyraził żadnych zastrzeżeń w stosunku do ogólnej metodologii.

*Przed zamknięciem rachunków za rok 2006 przeprowadzone zostaną gruntowne testy i kontrole oparte na doświadczeniach zebranych w ciągu pierwszego roku.*

**1.45.** W roku 2006 Komisja będzie prowadzić bardziej wzmoczone kontrole stosowania metod zaliczania rachunków do odpowiednich okresów rachunkowych.

**1.46.** Skorygowano istotne błędy stwierdzone w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, które wynikały z niewłaściwego ujęcia narosłych kosztów.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.48. Głównym czynnikiem tłumaczącym tę zmianę jest fakt, że wprowadzenie prefinansowania (łącznie kwota 28 013 mln euro) nie kompensuje wprowadzenia narosłych kosztów (łącznie kwota 64 205 mln euro). Dodatkowo należności długoterminowe zostały znacznie zmniejszone, ponieważ zobowiązania emerytalno-rentowe Wspólnot wobec członków instytucji i pracowników (o wartości bieżącej netto 26 012 mln euro) nie są już neutralizowane odpowiadającą im należnością od państw członkowskich. Różnica pomiędzy aktywami a pasywami odpowiada głównie kwotom do pobrania w przyszłości od państw członkowskich.

1.49. Trybunał ustalił, że urzędnik zatwierdzający nie w pełni stosuje się do zasad rachunkowości nr 2 i 12 w zakresie nowej struktury i prezentacji bilansu oraz zrewidowanego traktowania zobowiązań emerytalno-rentowych Wspólnot<sup>(31)</sup>. Dlatego też należy podjąć działania zmierzające do wprowadzenia niezbędnych zmian. Ponadto odmienny charakter zobowiązań, które mają być pokryte kwotami pobranymi od państw członkowskich, powinien zostać przedstawiony bardziej szczegółowo, w szczególności w zakresie podziału tych kwot na zobowiązania krótko- i długoterminowe.

1.49. *Zasady księgowe nr 1 i 12 zostaną odpowiednio dostosowane.*

*Nota wyjaśniająca do bilansu 3.20. pokazuje różny charakter należności do odzyskania w postaci roszczeń wobec państw członkowskich.*

### Skonsolidowane sprawozdanie finansowe na dzień 31 grudnia 2005 r.

1.50. W trakcie 2005 r. Komisja podjęła starania w celu zapewnienia pełnego i poprawnego księgowania nowych płatności w ramach prefinansowania oraz nowych otwartych faktur/zestawień poniesionych wydatków, a także ich rozliczenia. Wykryto jednak pewne błędy, które omówiono poniżej. Ponadto niedociągnięcia dotyczące korekt przeprowadzonych na potrzeby bilansu otwarcia na dzień 1 stycznia 2005 r. mają wpływ na wynik ekonomiczny w roku 2005, a w konsekwencji na skonsolidowany bilans i zestawienie zmian w aktywach netto.

1.50. *W ciągu 2005 r. dyrekcje generalne i służby Komisji przeprowadziły kilka kontroli i zatwierzeń w celu upewnienia się co do prawidłowości całkowitej kwoty podanej w bilansie otwarcia. Większość koniecznych korekt wprowadzono właśnie w bilansie otwarcia, jednak bez wpływu na wynik ekonomiczny za 2005 r.*

<sup>(31)</sup> Komisja zlikwidowała praktykę dotyczącą zobowiązań emerytalno-rentowych Wspólnot, krytykowaną przez Trybunał w poprzednich latach, a polegającą na równoległym uznawaniu należności i zobowiązań, a przez to neutralizowaniu wpływu na wynik ekonomiczny w związku z niewykazywaniem zmian zachodzących z roku na rok (patrz: pkt 1.31 i 1.32 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2002, pkt 1.10 lit. h) sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2003 oraz pkt 1.20 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.51. Dokonany przez Trybunał przegląd rzeczowych aktywów trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, inwestycji (krótkoterminowych), pożyczek, należności długo- i krótkoterminowych, zapasów, zobowiązań finansowych i innych, świadczeń pracowniczych, rezerw na ryzyko i koszty nie doprowadził do istotnych ustaleń.

*Skonsolidowany bilans na dzień 31 grudnia 2005 r.*

**Prefinansowanie**

1.52. Kontrola reprezentatywnej próby 162 transakcji prefinansowania z populacji zaksięgowanych transakcji prefinansowania na marzec 2006 r. (29 349 mln euro) wykazała istotny poziom błędów pod względem częstotliwości i wpływu finansowego. Błędy odnotowane w przypadku skonsolidowanego bilansu zamknięcia były podobne do tych wykrytych w skonsolidowanym bilansie otwarcia (patrz: pkt 1.35).

1.53. Ponadto w wyniku dodatkowej pracy kontrolnej poświęconej identyfikacji i zatwierdzaniu zapisów dotyczących prefinansowania wykryto następujące problemy w zakresie kompletności/dokładności bilansu zamknięcia:

- rozróżnienie pomiędzy prefinansowaniem długoterminowym (22 732 mln euro) a prefinansowaniem krótkoterminowym (6 633 mln euro) dotyczył jedynie kwot związanych z okresem programowania 2000–2006 w ramach funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, ISPA i Funduszu Solidarności. Prowadzi to do zaniżenia prefinansowania długoterminowego i analogicznego zawyżenia prefinansowania krótkoterminowego, ponieważ umowy w innych obszarach polityki, w których występowało prefinansowanie o pozostającym okresie rozliczenia przekraczającym rok, klasyfikowano jako prefinansowanie krótkoterminowe,
- w przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, pomimo pracy wykonanej po sporządzeniu wstępnej wersji sprawozdania finansowego, wciąż istnieje ryzyko, że pominięcia, zdublowane lub błędne zapisy księgowe mogły doprowadzić do błędów, których — z uwagi na złożoność problemu — nie można oszacować kwotowo.

1.52. Komisja zbada przypadki drobnych błędów mających wpływ na sprawozdania finansowe, które wykryto w kontrolowanych 162 transakcjach.

**1.53.**

- podział na prefinansowanie długoterminowe i krótkoterminowe dotyczy zasadniczo jedynie kwot przeznaczonych na fundusze strukturalne, kiedy pierwszy z wymienionych rodzajów stanowi „prawdziwe” długoterminowe prefinansowanie Komisji. W innych obszarach polityki nie udało się zmierzyć skutków finansowych stwierdzonych przez Trybunał uchybień. Po dwóch latach doświadczeń w stosowaniu nowego systemu rachunkowości Komisja będzie dysponować większą liczbą informacji potrzebnych do analizy wykonalności takiego podziału.
- skorygowano istotne błędy stwierdzone w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, które wynikały z niewłaściwego ujęcia płatności w ramach prefinansowania.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Zobowiązania**

1.54. Kontrola reprezentatywnej próby 148 faktur/zestawień poniesionych wydatków z populacji wszystkich zobowiązań zaksięgowanych wg stanu na marzec 2006 r. (16 194 mln euro) wykazała istotny poziom błędów pod względem częstotliwości i wpływu finansowego. Błędy odnotowane w przypadku skonsolidowanego bilansu zamknięcia były podobne do tych wykrytych w skonsolidowanym bilansie otwarcia (patrz: pkt 1.40).

1.55. W przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, pomimo pracy wykonanej po sporządzeniu wstępnej wersji sprawozdania finansowego, wciąż istnieje ryzyko, że pominięcia, zdułowane lub błędne zapisy księgowe mogły doprowadzić do błędów, których — z uwagi na złożoność problemu — nie można oszacować kwotowo.

**Elementy związane z zaliczaniem transakcji do odpowiedniego okresu sprawozdawczego**

1.56. Problemy wspomniane w kontekście skonsolidowanego bilansu otwarcia (patrz: pkt 1.44–1.46) doprowadziły do wystąpienia następujących niedociągnięć w skonsolidowanym bilansie zamknięcia. Wszystkie skontrolowane dyrekcje generalne (z wyjątkiem DG ds. Edukacji i Kultury) były w stanie uzgodnić dane wykorzystane w obliczeniach z podstawowymi danymi księgowymi, poza pewnymi niewyjaśnionymi różnicami, które — choć nieistotne — potwierdzają pewien wskazany powyżej poziom ryzyka (patrz: pkt 1.45).

*Pozycje pozabilansowe i noty*

1.57. Noty objaśniające do skonsolidowanego sprawozdania finansowego zawierają więcej informacji niż w przeszłości <sup>(32)</sup> o tym, że niektóre transakcje zostaną prawdopodobnie skorygowane w późniejszym terminie przez departamenty Komisji lub państwa członkowskie. Noty nie określają jednak kwoty wydatków, która może podlegać procedurze weryfikacji i rozliczenia rachunków (patrz również: pkt 1.63–1.65).

<sup>(32)</sup> Patrz: pkt 1.10 i 1.11 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2002, pkt 1.11 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2003 oraz pkt 1.12 i 1.13 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004.

**1.54.** Komisja zbada przypadki drobnych błędów mających wpływ na sprawozdania finansowe, które wykryto w kontrolowanych 148 transakcjach..

**1.55.** Skorygowano istotne błędy stwierdzone w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, które wynikały z niewłaściwego ujęcia faktur/zestawień poniesionych wydatków.

**1.56.** Skorygowano istotne błędy stwierdzone w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, które wynikały z niewłaściwego ujęcia składników zaliczanych do odpowiedniego okresu sprawozdawczego.

**1.57.** Poza finansowym rozliczeniem rachunków agencji płatniczych, Komisja ma również prawo do dokonywania korekt na mocy decyzji o zgodności. Komisja działała na podstawie zaleceń zawartych w sprawozdaniu Trybunału za rok 2004, które dotyczyły możliwości wprowadzenia dodatkowych poprawek dla zapewnienia zgodności z przepisami. Na przykład Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności <sup>(1)</sup> jasno określiła wielkość korekt, jakich należy dokonać w latach budżetowych 2001–2005 za pośrednictwem przyszłych decyzji o zgodności i kwotę tę zaksięgowała na rachunkach Komisji jako aktywa warunkowe. Ta sama dyrekcja ustaliła także górny poziom całkowitej kwoty do odzyskania w przyszłości na 1 151 mln EUR, opierając to wyliczenie na średniej wartości współczynnika korekty finansowej – 0,95 % (patrz także: odpowiedź na pkt 5.56 i 5.62).

<sup>(1)</sup> Patrz: rozdz. 2 „Zarządzanie systemami kontroli wewnętrznej”, pkt 2.2.2.1 „Wydatki w ramach sekcji gwarancji”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Skonsolidowany rachunek wyniku ekonomicznego*

1.58. Szczegółowe uzgodnienie pomiędzy wynikiem budżetowym a ekonomicznym jest niezbędne dla uzyskania wystarczającej pewności co do wiarygodności rozliczeń. Z wyjątkiem Komisji, informacje te zostały udostępnione dopiero po przedstawieniu ostatecznej wersji sprawozdania finansowego. Niemniej jednak Trybunał był w stanie wykorzystać te dane do uzgodnienia wyniku budżetowego i ekonomicznego.

*Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń***Podejście Trybunału**

1.59. Uwzględniając wymogi art. 248 ust. 1 Traktatu WE, zmieniające się środowisko kontroli (które jest niezwykle złożone i zasadniczo zmienione w wyniku reformy finansowej Komisji), a także oczekiwania „użytkowników” DAS (w szczególności organu odpowiedzialnego za udzielenie absolutorium z wykonania budżetu), w 2002 r. Trybunał postanowił<sup>(33)</sup>, że jego opinia pokontrolna będzie wynikiem konsolidacji szczegółowych ocen dotyczących zasobów własnych oraz każdego z sześciu działań operacyjnych perspektywy finansowej na lata 2000–2006<sup>(34)</sup>. Wspomniane tu szczegółowe oceny, mające w założeniu umożliwić organowi odpowiedzialnemu za udzielenie absolutorium z wykonania budżetu monitorowanie jakości zarządzania funduszami w każdym z głównych obszarów interwencji Wspólnoty<sup>(35)</sup>, opierają się na czterech źródłach dowodów:

- a) badaniu sposobu funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli ustanowionych zarówno w instytucjach wspólnotowych, jak i w państwach członkowskich i krajach trzecich;
- b) badaniu prób transakcji dla każdego głównego obszaru poprzez przeprowadzenie kontroli aż do poziomu beneficjenta końcowego;
- c) analizie rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń dyrektorów generalnych oraz procedur zastosowanych przy sporządzaniu tych dokumentów;
- d) tam, gdzie jest to możliwe, badaniu pracy innych kontrolerów niezależnych w stosunku do procedur zarządczych Wspólnoty.

<sup>(33)</sup> W lutym 2006 r. Trybunał zatwierdził zmianę podejścia DAS, które zostanie zastosowane po raz pierwszy w odniesieniu do roku budżetowego 2006.

<sup>(34)</sup> Rolnictwo, działania strukturalne, polityki wewnętrzne, działania zewnętrzne, administracja i strategia przedakcesyjna.

<sup>(35)</sup> W odniesieniu do wydatków w rozporządzeniu finansowym rozróżnia się następujące przypadki (art. 53): Komisja wykonuje budżet w sposób scentralizowany (wydatki administracyjne i polityki wewnętrzne); zarządzanie transakcjami jest dzielone z władzami krajowymi państw członkowskich (EFOGR — Sekcja Gwarancji i fundusze strukturalne); Komisja decentralizuje realizację niektórych aspektów swoich operacji, przekazując ją krajom beneficjentom po przeprowadzeniu kontroli *ex ante* (strategia przedakcesyjna); Komisja może też zarządzać pewnymi operacjami wspólnie z organizacjami międzynarodowymi.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.60. Celem kontroli systemów nadzoru i kontroli jest ocena stopnia, w jakim systemy te pozwalają na zarządzanie ryzykiem dotyczącym legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Badanie transakcji służy uzyskaniu bezpośrednich dowodów w zakresie legalności i prawidłowości oraz wskazań co do źródeł, częstotliwości, charakteru i wpływu wykrytych błędów. Wyniki badania transakcji stanowią uzupełnienie wniosków dotyczących systemów i dodatkowy materiał wykorzystywany przy ich formułowaniu. Informacje z obu źródeł używane są do określenia zalecanych działań naprawczych. Zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli Trybunał uwzględnia także „oświadczenia kierownictwa” zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności i w oświadczeniach dyrektorów generalnych, jak również w podsumowaniu tych dokumentów przyjmowanym przez Komisję. Analizowana jest też praca innych kontrolerów<sup>(36)</sup> w celu określenia jej potencjalnej przydatności dla danej oceny.

**Wyniki kontroli w 2005 r.**

*Nadal istnieje potrzeba osiągnięcia skuteczności systemów nadzoru i kontroli*

1.61. Podobnie jak w przeszłości, wnioski z poszczególnych ocen dotyczące różnych dostępnych źródeł DAS są zasadniczo spójne. W obszarach, w których — zdaniem Trybunału — wdrożone systemy nadzoru i kontroli pozwalają na odpowiednie zarządzanie ryzykiem, prowadzone przez Trybunał badania bezpośrednie nie przekładają się na istotne ustalenia w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (patrz: pkt 4.26–4.30, 5.53, 9.19 i 10.20), a dokonany przez Trybunał przegląd oświadczeń dyrektorów generalnych i delegowanych urzędników zatwierdzających potwierdził, że nie było potrzeby przedstawienia żadnych lub też konieczne było przedstawienie drobnych zastrzeżeń (patrz: pkt 2.14–2.19).

1.62. W obszarach, w których zdaniem Trybunału systemy nadzoru i kontroli istnieją, lecz ich skuteczność w zarządzaniu ryzykiem wymaga poprawy, prowadzone przez Trybunał badania bezpośrednie wciąż jeszcze prowadzą zazwyczaj do istotnych ustaleń co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (patrz: pkt 5.52–5.57, 6.38–6.41, 7.28 oraz — w zakresie organizacji wdrażających — 8.21–8.22). Ponadto

**1.62.** Komisja podjęła odpowiednie kroki w celu przeciwdziałania zagrożeniom związanym z zarządzaniem dzielonym, takim jak: prace kontrolne, plany działania w państwach członkowskich w celu wyeliminowania niedociągnięć systemowych, korekty finansowe, wskazówki dotyczące podstawowych mechanizmów kontrolnych i ulepszone sprawozdania z wyników kontroli prowadzonych przez kontrolerów krajowych. Opis tych działań znalazł się w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych zajmujących się funduszami strukturalnymi wraz z informacjami na temat ulepszeń wprowadzonych w systemach państw członkowskich. Specyfiką systemu zarządzania dzielonego jest to, że niektóre błędy i niedociągnięcia można skorygować dopiero po dokonaniu zwrotu kosztów. Komisja odsyła w tym względzie do odpowiedzi na pkt 2.8, 2.25 i 2.26.

Tak jak wskazano w odpowiedzi na pkt 2.18–2.19, zdaniem zainteresowanych dyrektorów generalnych stosowane systemy dawały solidną podstawę wystarczającej pewności co do wydatków, za które odpowiadają. Sformułowali oni zastrzeżenia jedynie tam, gdzie pojawiły się poważne niedociągnięcia stwarzające istotne ryzyko dla budżetu Wspólnoty dokonany przez Trybunał przegląd noty.

<sup>(36)</sup> „Inni kontrolerzy” to wszelkie osoby publiczne lub prywatne powołane do przedstawienia oceny, w charakterze kontrolera, na temat operacji finansowanych całkowicie lub częściowo z budżetu Wspólnoty, ale których obowiązek kontroli nie wynika z przepisów wspólnotowych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

oświadczeń dyrektorów generalnych potwierdził, że przedstawiano istotne zastrzeżenia lub też — zdaniem Trybunału — zastrzeżenia takie powinny były zostać przedstawione (patrz: pkt 2.14–2.19).

*Wieloletni charakter działań Wspólnoty i korekta błędów*

1.63. W dyskusjach dotyczących uwag w zakresie DAS często pada stwierdzenie, że wpływ niedociągnięć zidentyfikowanych przez Trybunał na poziomie transakcji leżących u podstaw rozliczeń jest jedynie tymczasowy oraz że DAS nie uwzględnia wieloletniego charakteru części działań Wspólnoty. W tym kontekście formułowany jest argument, że Komisja uwzględnia błędy przy rozliczaniu rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR, przy zamykaniu programów operacyjnych w ramach funduszy strukturalnych oraz przy okazji prowadzenia kontroli w związku ze zdecentralizowanym zarządzaniem.

1.64. Zgodnie z art. 53 ust. 5 rozporządzenia finansowego oraz art. 42 szczegółowych zasad wykonania rozporządzenia finansowego<sup>(37)</sup> takie decyzje i działania naprawcze rzeczywiście stanowią ważne komponenty systemów nadzoru i kontroli Komisji. Niemniej jednak niedociągnięcia wykryte w wyniku kontroli Trybunału wskazują, że „decyzje co do zgodności” w ramach rozliczania rachunków rolnych, procedury zamykania programów operacyjnych w ramach funduszy strukturalnych oraz prowadzenie kontroli w zakresie zdecentralizowanego zarządzania nie mogą być postrzegane jako mechanizmy umożliwiające zapobieganie błędom, a także szybkie ich wykrywanie i naprawianie (patrz: pkt 5.56–5.57, 6.31–6.37, 6.41, 7.21–7.24 i 7.26–7.28).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Kwestię organizacji wdrażających w obszarze działań zewnętrznych poruszono w odpowiedziach na pkt 8.20 i 8.21.

**1.63.** Komisja uzasadnia, że system zarządzania dzielonego przewiduje cykl kontroli wydatków finansowanych z budżetu Wspólnoty, który jest rozpisany na kilka lat. W przypadku funduszy strukturalnych cykl ten rozpoczyna się od kontroli pierwszego szczebla, prowadzonych przez państwa członkowskie, a kończy na kontrolach ex post dokonywanych przez Komisję. Fakt, że na określonym etapie cyklu kontroli Trybunał wykrywa błędy w transakcjach nie oznacza, że system kontroli jest nieskuteczny. Nie umniejsza to jednak w niczym olbrzymiego znaczenia, jakie mają kontrole transakcji leżących u podstaw rozliczeń, dokonywane u źródła przez zarząd przed zgłoszeniem kosztów do zwrotu, oraz środki zapobiegawcze takie jak wskazówki i działania informacyjne.

**1.64.** Celem decyzji o rozliczeniu rachunków pod kątem zgodności z przepisami jest wykluczenie z finansowania wspólnotowego wydatków, których nie zrealizowano w zgodzie z przepisami wspólnotowymi. Decyzje te kierowane są do państw członkowskich i mają na celu ochronę unijnego podatnika przed ciężarem finansowania nieuzasadnionych wydatków. W systemie zarządzania dzielonego za wykrywanie i korygowanie błędów na poziomie końcowego beneficjenta odpowiadają państwa członkowskie. Dzięki decyzjom o rozliczeniu rachunków państwa członkowskie zachęca się do podejmowania wszelkich możliwych starań w celu utrzymania poziomu błędów na akceptowalnym poziomie i odzyskiwaniu niesłusznie wypłaconych środków. Kiedy państwa członkowskie wykryją błędy, w parze z systemami kontroli idą sankcje o charakterze odstraszającym.

Komisja uważa, że w obszarze wydatków na rolnictwo łańcuch kontroli ze strony państw członkowskich i Komisji daje odpowiednią pewność, że błędy są wykrywane i korygowane (patrz odpowiedź na pkt 5.56 i 5.58).

W przypadku funduszy strukturalnych w ramach procedury zamykania programów dodatkowo, w ostatniej fazie cyklu kontroli, przewiduje się korektę błędów w czasie płatności końcowej. System kontroli nie opiera się w całości na procedurach zamykania programów; zagrożenie dla budżetu wynikające z ewentualnych luk w kontroli pierwszego szczebla udaje się zażegnać dzięki procedurom poświadczania wydatków, audytowi i korektom finansowym dokonywanym przez państwa członkowskie i Komisję, które działają w okresie realizacji danego programu.

<sup>(37)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 357 z 31.12.2002, str. 1).

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.65. Dodatkowo decyzje o korektach finansowych podejmowane w dziedzinach dzielonego zarządzania, stanowiące o odzyskaniu środków od państw członkowskich, które nie wprowadziły i/lub wdrożyły wiarygodnych systemów, nie zmniejszają w żadnym stopniu nielegalności/nieprawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, nawet jeśli odnoszą one skutek zniechęcający. Ponadto, jako że stosowane korekty finansowe wynikają ze słabości systemu, nie można powiązać ich bezpośrednio z błędami na poziomie transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Skutkiem nakładania korekt finansowych jest przesunięcie kosztu (odrzuconych) nielegalnych/nieprawidłowych transakcji z budżetu UE na podatników krajowych.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.65.** *Proces rozliczenia rachunków pod kątem zgodności z przepisami sam w sobie nie jest mechanizmem umożliwiającym odzyskiwanie nieprawidłowo wypłaconych środków, ponieważ skupia się on na systemie kontroli ustanowionym przez państwa członkowskie. Jeśli w trakcie tych kontroli wykryte zostaną nieprawidłowości, odpowiedzialność za nie ponosić będą państwa członkowskie, co jasno wynika z art. 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005.*

*To, czy ciężar korekty finansowej spadnie na beneficjenta końcowego, czy korekta ta zostanie odpisana z budżetu programu, czy też obciąży podatnika krajowego zależy od przyczyn takiej korekty. Państwa członkowskie są zobowiązane do odzyskiwania niesłusznie wypłaconych środków, gdy tylko jest to możliwe i właściwe. W wytycznych na temat korekt mówi się, że Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie o naruszenie przepisów, w przypadku gdy państwa członkowskie nie odzyskają niesłusznie wypłaconych środków, nawet jeśli dokonano wcześniej korekty finansowej. W przypadku stwierdzenia błędów w indywidualnych transakcjach, kiedy wina leży po stronie beneficjenta, od beneficjenta tego oczekuje się wszczęcia procedury odzyskania środków. Jeśli korekta wynika z braku należytej staranności przy kontrolach prowadzonych przez państwo członkowskie (co jest częstym powodem korekt finansowych) wina leży po stronie władz, a nie beneficjenta końcowego. W każdym przypadku ciężar finansowy korekty spoczywa wyłącznie na budżecie państwa członkowskiego.*

*Zdaniem Komisji korekty takie pozwalają naprawić szkodę, jaką ponosi budżet UE w wyniku wystąpienia niedociągnięć pod względem legalności lub prawidłowości zrealizowanych transakcji.*



## ROZDZIAŁ 2

**Kontrola wewnętrzna Komisji**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp i zakres kontroli	2.1–2.4
Ustalenia kontroli dotyczące oświadczeń kierownictwa Komisji	2.5–2.20
Sprawozdanie podsumowujące Komisji	2.5–2.10
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych	2.11–2.20
Procedura przygotowania	2.11–2.13
Oświadczenia dyrektorów generalnych	2.14–2.19
Wskaźniki	2.20
Ustalenia kontroli w zakresie standardów kontroli wewnętrznej	2.21–2.23
Ogólne uwagi i zalecenia	2.24–2.26

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP I ZAKRES KONTROLI

2.1. Tak jak w latach ubiegłych, Trybunał zbadał postęp, jaki poczyniła Komisja w realizacji finansowych aspektów swojego programu reform. Trybunał zbadał w szczególności:

- roczne sprawozdania z działalności sporządzane przez dyrektorów generalnych Komisji. Sprawozdania te wskazują, jak poszczególni dyrektorzy generalni wywiązywali się ze swoich obowiązków, i zawierają ocenę wskazującą, w jakim stopniu wydatki, za które są odpowiedzialni, są legalne i prawidłowe. Jakość i wiarygodność tych dokumentów pozwala Komisji na uzyskanie pewności co do tego, że we właściwy sposób wywiązuje się ona ze swoich zobowiązań związanych z wykonaniem budżetu,
- „sprawozdanie podsumowujące” Komisji, które zawiera ogólną ocenę systemu kontroli wewnętrznej Komisji, oparte na rocznych sprawozdaniach z działalności,
- system kontroli wewnętrznej Komisji.

2.2. W 2005 r. Komisja kontynuowała swoje starania, aby element zarządzania ryzykiem <sup>(1)</sup> włączyć do aktualnego procesu planowania i procedur decyzyjnych w celu wypracowania spójnego (na szczeblu Komisji) podejścia i kultury zarządzania w swoich dyrekcjach generalnych.

2.3. Dnia 17 stycznia 2006 r. Komisja przyjęła „Plan działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej” <sup>(2)</sup>, które uwzględniły wyniki „oceny rozbieżności” przeprowadzonej przez jej służby w 2005 r. w odniesieniu do wszystkich sposobów zarządzania <sup>(3)</sup>. Trybunał przeprowadzi ocenę planu działania po zrealizowaniu poszczególnych działań i kiedy możliwe będzie dokonanie oceny wywartego przez nie wpływu.

2.2. W 2005 r. Komisja na podstawie oceny działań pilotażowych przyjęła ramy metodologiczne dla zarządzania ryzykiem. Proces realizacji rocznego planu zarządzania (AMP) na 2006 r. (zapoczątkowany w roku 2005) dotyczący dyrekcji generalnych i służb Komisji zawierał po raz pierwszy ocenę głównych zagrożeń dla na drodze do osiągnięcia przez dyrekcje generalne ich celów strategicznych, a także przegląd istniejących i umiejscowienie koniecznych w przyszłości mechanizmów kontrolnych dla złagodzenia tych zagrożeń.

2.3. Doceniając podejście Trybunału, ukierunkowane na wyniki, Komisja stwierdza, że wymieniony plan działania uwzględniła wysiłki podjęte przez nią w celu udoskonalenia systemu kontroli wewnętrznej po to, by dać Trybunałowi Obrachunkowemu wystarczające świadectwo kontroli właściwego zarządzania ryzykiem wystąpienia błędów. Działania realizowane będą przez dyrekcje generalne i służby w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi.

Komisja oczekuje na jak najszybszą ocenę Trybunału, pragnąc ustalić, czy nowe zasady kontroli wewnętrznej, ulepszone dzięki planowanym działaniom, zapewnią właściwy stopień wiarygodności, gdy stosować je w sposób prawidłowy.

<sup>(1)</sup> Działanie to zostało przewidziane w podsumowaniu za 2004 r. (cel wieloletni nr 3). Patrz: załącznik 1 sprawozdania podsumowującego za 2004 r. (COM(2005) 256 wersja ostateczna z 15.6.2005) i memorandum do Komisji: „Ku skutecznemu i spójnemu zarządzaniu ryzykiem w służbach Komisji” (SEC(2005) 1327 z 20.10.2005) oraz dokument „Wytyczne zarządzania ryzykiem” z 15.11.2005.

<sup>(2)</sup> Patrz: komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Obrachunkowego COM(2006) 9 wersja ostateczna oraz komunikat do Komisji SEC(2006) 49 z 17.1.2006.

<sup>(3)</sup> Patrz: art. 53 rozporządzenia finansowego (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, str. 1).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.4. Trybunał zbadał stopień, w jakim oświadczenia kierownictwa zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności i oświadczeniach dyrektorów generalnych oraz podsumowaniu Komisji znajdują potwierdzenie w ustaleniach kontroli Trybunału i są istotne dla poświadczenia wiarygodności (DAS). Trybunał przeanalizował także postęp we wdrażaniu standardów kontroli wewnętrznej i ocenił skuteczność wprowadzonych procedur i narzędzi wypracowanych w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw płatności budżetowych.

USTALENIA KONTROLI DOTYCZĄCE OŚWIADCZEŃ  
KIEROWNICTWA KOMISJI*Sprawozdanie podsumowujące Komisji*

2.5. Po raz pierwszy podsumowanie rocznych sprawozdań z działalności za 2005 r. zostało podzielone na dwa oddzielne sprawozdania: jedno <sup>(4)</sup> dotyczące osiągnięć w poszczególnych dziedzinach polityki w 2005 r. pod kątem osiągnięcia strategicznych celów Komisji, a drugie <sup>(5)</sup> — podsumowujące zarządzanie dyrekcjami generalnymi i określające działania, które należy podjąć, aby zaradzić poważniejszym niedociągnięciom w systemach nadzoru i kontroli. Przyjmując tę drugą część sprawozdania, Komisja przejmuje polityczną odpowiedzialność za sprawowany przez dyrektorów generalnych zarząd, na podstawie zapewnień i zastrzeżeń formułowanych przez nich w rocznych sprawozdaniach z działalności.

2.6. W podsumowaniu osiągnięć z zakresu zarządzania za rok 2005 Komisja stwierdza, że: „Ogólnie rzecz biorąc, (...) istniejące systemy kontroli wewnętrznej, z ograniczeniami opisanymi w rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2005, umożliwiają uzyskanie wystarczającej pewności co do legalności i prawidłowości operacji, za które Komisja jest odpowiedzialna na mocy art. 274 Traktatu WE. Przyznaje jednak, że dalsze wysiłki są potrzebne do likwidacji szeregu niedociągnięć, w szczególności tych, które zostały wskazane w zastrzeżeniach oddelegowanych urzędników zatwierdzających”

<sup>(4)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Osiągnięcia w poszczególnych dziedzinach polityki w 2005 r. (COM(2006) 124 wersja ostateczna z 14.3.2006).

<sup>(5)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (COM(2006) 277 wersja ostateczna z 7.6.2006).



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.7. Pod pewnymi względami oceny Komisji są zgodne z analizą przeprowadzoną przez Trybunał, w szczególności w zakresie poprawionych wytycznych dotyczących rocznych sprawozdań z działalności (patrz: pkt 2.11 i 2.12) oraz potrzeby wypracowania wskaźników w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń oraz funkcjonowania kluczowych mechanizmów kontrolnych (patrz: pkt 2.13 i 2.20), jak również potrzeby kontynuowania wysiłów służących zapewnieniu skuteczności kontroli wewnętrznej (patrz: pkt 2.21–2.23) oraz dalszego wzmocnienia procesów i systemów księgowych w celu poprawy jakości informacji finansowej (patrz: pkt 1.5–1.58).

2.8. Jednakże w obszarach wspólnej polityki rolnej i działań strukturalnych ustalenia kontroli Trybunału wskazują, że aby zagwarantować, że wystarczająca pewność wynikająca z oświadczeń towarzyszących rocznym sprawozdaniom z działalności jest rzeczywiście oparta na odpowiednich systemach nadzoru i kontroli, niezbędne są działania wykraczające poza działania uznane za konieczne przez dyrektorów generalnych (patrz: pkt 2.18–2.19).

2.9. Trybunał zauważa znaczenie, jakie Komisja przykłada do wprowadzenia zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (patrz: pkt 2.3). Ponadto Trybunał docenia fakt, że Komisja zaktualizowała wieloletnie cele swojego planu działania z 2004 r.<sup>(6)</sup>, podejmując większość kwestii horyzontalnych określonych w roku budżetowym 2005 i uznając, że większości niedociągnięć można zaradzić jedynie w perspektywie średnioterminowej<sup>(7)</sup>.

2.10. Według Trybunału jednym z najważniejszych celów zatwierdzonych przez Komisję jest osiągnięcie proporcjonalności kontroli i ich efektywności pod względem kosztów. W tym świetle znaczącą rolę mógłby odegrać proces uproszczenia programów objętych perspektywą finansową 2007–2013 (tj. powszechniejsze stosowanie stawek jednolitych i kwot ryczałtowych w odniesieniu do płatności, uproszczone zasady udzielania zamówień i dotyczące dotacji) oraz korzystanie z poświadczeń z kontroli i poświadczeń wiarygodności sporządzonych przez osoby trzecie odpowiedzialne za wykonanie budżetu.

**2.8.** Komisja uważa, że działania, które podejmuje w ramach swoich zadań nadzorczych pozwalają już teraz potwierdzić wyrażoną przez dyrektorów generalnych, wystarczającą pewność co do wydatków, za które odpowiadają. W miarę postępów prac kontrolnych prowadzonych w ramach wieloletniej strategii kontroli rośnie z roku na rok poziom pewności charakteryzujący systemy krajowe. Podstawa tej pewności będzie dalej wzmocniana dzięki środkom zaprojektowanym do osiągnięcia wyższego poziomu zgodności z planem działania i skutecznej kontroli w ramach planu działań na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, a także dzięki udoskonalaniu ram regulacyjnych dla okresu programowania 2007–2013.

<sup>(6)</sup> W załączniku 1 podsumowania z 2005 r. wymienionych jest 15 działań związanych z następującymi kategoriami: skuteczne zarządzanie i kontrola wewnętrzna, zarządczość, zarządzanie finansowe i sprawozdawczość finansowa oraz zasoby ludzkie. Większość z tych działań to działania podejmowane w następstwie wieloletnich celów ujętych w podsumowaniu za rok 2004.

<sup>(7)</sup> Patrz także: sprawozdania roczne Trybunału Obrachunkowego za lata budżetowe 2003 i 2004, pkt 1.67.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych

**Procedura przygotowania**

2.11. Centralne struktury Komisji<sup>(8)</sup> sporządziły okólnik<sup>(9)</sup> dotyczący rocznego sprawozdania z działalności za 2005 r., którego celem jest uproszczenie i poprawa procesu przygotowania tego sprawozdania i przedstawienie wytycznych w zakresie prognozy istotności niedociągnięć. Ponadto przeprowadzona ocena partnerska<sup>(10)</sup> zapewniła poprawę w zakresie treści i wpływu zastrzeżeń w odniesieniu do wystarczającej pewności (istotność, zakres i szacunki).

2.12. Trybunał jest zdania, że działania podjęte przez Komisję wzmocniły proces przygotowania rocznego sprawozdania z działalności, w szczególności poprzez sporządzenie jasnych wytycznych dotyczących oceny ważniejszych niedociągnięć systemu<sup>(11)</sup> i doprecyzowujących podstawowe pojęcie istotności<sup>(12)</sup>. Pomimo to Trybunał zauważył, że w praktyce wytyczne nie były zawsze w pełni realizowane (patrz: pkt 2.15).

2.13. Ponadto Trybunał odkrył również, że prezentacja wskaźników bezpośrednio powiązanych z legalnością i prawidłowością mogłaby ulec dalszej poprawie. Pomimo tego, że odpowiednie

2.11. Dzięki nieustającej pracy nad poprawą treści oświadczeń i sposobami monitorowania zgodności z normami, na których oświadczenia te się opierają, Komisja stara się uczynić z rocznych sprawozdań z działalności i rocznych oświadczeń skuteczne narzędzie zarządzania i miarodajny wskaźnik osiągniętych wyników, a zarazem element strategii zmierzającej do przeciwdziałania zaobserwowanym zagrożeniom, tak by Trybunał mógł wykorzystywać je jako podstawę poświadczenia wiarygodności.

2.12. Komisja uważa, że w roku 2005 poczyniono w tej materii istotne postępy, szczególnie poprzez przyjęcie wspólnego podejścia do kwestii istotności w oparciu o podział na grupy pokrewnych dyrekcji, zaakcentowanie w części 2 rocznych sprawozdań z działalności znaczenia podstawy oświadczenia o wiarygodności oraz przedstawienie w części 3 stosowanych kryteriów istotności i łącznego wpływu zastrzeżeń na te oświadczenia.

Patrz także odpowiedzi na pkt 2.15.

2.13. Kierując się przyjętymi wytycznymi, Komisja zdecydowała, by wybór kluczowych liczb i wskaźników realizacji pozostawić podległym sobie służbom.

Większość służb zarządzających programami wspólnotowymi przedstawiła wskaźniki legalności i prawidłowości.

Niemniej jednak w następstwie sprawozdania podsumowującego za rok 2004 trwają obecnie prace nad harmonizacją wskaźników zmierzające do ustalenia spójnego podejścia opartego na podziale według pokrewnych grup dyrekcji oraz do uczynienia ze wspomnianych wskaźników narzędzia zarządzania dostosowanego do charakteru działań.

<sup>(8)</sup> Sekretariat Generalny, Dyrekcja Generalna ds. Budżetu i Dyrekcja Generalna ds. Personelu i Administracji.

<sup>(9)</sup> Nota do dyrektorów generalnych i szefów służb — Okólnik w sprawie sprawozdań z działalności za rok 2005 (SEC(2005) 1533 z 15.11.2005).

<sup>(10)</sup> Celem tej oceny, prowadzonej przez grupy dyrekcji generalnych, jest poprawa zgodności i spójności zastrzeżeń.

<sup>(11)</sup> Patrz: część 3.1 i dodatek 3 do okólnika w sprawie rocznego sprawozdania z działalności za rok 2005. Zgodnie z tymi wytycznymi niedociągnięcie systemu uznawane jest za istotne, jeżeli spełnia kryteria zarówno jakościowe, jak i ilościowe. Szczegółowe zasady wykonawcze zostały dalej opracowane przez dyrekcje generalne wykorzystujące podział zarządzania i o profilu badawczym, w celu opracowania wspólnych kryteriów w zakresie istotności i metodologii oceny ilościowej, zgodnie z celem wieloletnim nr 6, ustanowionym w sprawozdaniu podsumowującym za 2004 r. (COM(2005) 256 wersja ostateczna z 15.6.2005), załącznik 1.

<sup>(12)</sup> W szczególności obowiązujące wytyczne wyznaczają próg relatywny na poziomie 2 % budżetu na daną działalność (COM(2003) 28 wersja ostateczna z 21.1.2003).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

kluczowe liczby i wskaźniki realizacji (w tym legalność i prawidłowość) <sup>(13)</sup> powinny być przedstawiane przez dyrektorów generalnych, nic nie wskazuje na to, z których elementów monitorowania (wskaźników) należy korzystać <sup>(14)</sup>.

**Oświadczenia dyrektorów generalnych**

2.14. W oświadczeniach dołączonych do rocznych sprawozdań z działalności dyrektorzy generalni stwierdzają, że procedury kontroli wewnętrznej stosowane w podlegających im departamentach pozwalają na uzyskanie wystarczającej pewności, że transakcje leżące u podstaw rozliczeń są legalne i prawidłowe. W przypadku istotnych niedociągnięć lub nieprawidłowości kontroli wewnętrznych opatrują oświadczenia zastrzeżeniami <sup>(15)</sup>.

2.15. Przeprowadzona przez Trybunał analiza oświadczeń dyrektorów generalnych za rok 2005 wykazała, że definicja kryteriów istotności oraz sposób ich stosowania przy formułowaniu zastrzeżeń powinna w niektórych przypadkach zostać bardziej szczegółowo wyjaśniona. Na przykład w niektórych przypadkach <sup>(16)</sup> wybrane kryteria (jakościowe i/lub ilościowe), a niekiedy <sup>(17)</sup> finansowy wpływ zastrzeżeń, mogłyby zostać lepiej określone.

**2.15.** Komisja ocenia, że jej służby przestrzegały wytycznych zawartych w okólniku dotyczącym rocznych sprawozdań z działalności oraz w komunikacie COM(2003) 28 określającym szczegółową metodologię sporządzania rocznych sprawozdań z działalności. Ustalenie stopnia istotności należy zasadniczo od osądu oddelegowanego urzędnika zatwierdzającego oraz skali zobowiązania wobec zainteresowanych stron. Stopień istotności niedociągnięć bada się pod względem ilościowym lub jakościowym. W razie niedociągnięć systemowych względy natury jakościowej mogą doprowadzić do sformułowania zastrzeżeń.

W kilku wspomnianych przez Trybunał przypadkach zastosowane kryteria i elementy, które były podstawą zastrzeżenia, przedstawiono w części 3 rocznego sprawozdania z działalności. Chodzi tu na ogół o kryteria jakościowe (nawet jeśli z ilościowego punktu widzenia spodziewany, potencjalny wpływ finansowy jest mniejszy).

<sup>(13)</sup> W części 1 sekcji 1.2 odnośnego okólnika przewiduje się, że rejestr osiągnięć służb za rok 2005 powinien zapewniać równowagę między wpływem, rezultatami, nakładem pracy, zarządzaniem i wskaźnikami legalności i prawidłowości.

<sup>(14)</sup> Dodatek 6 do okólnika w sprawie rocznych sprawozdań z działalności za rok 2005 przewidywał publikację dodatkowego dokumentu dotyczącego wskaźników realizacji. Procedura ta jednak została zawieszona do czasu otrzymania wyników pracy grupy roboczej dotyczącej standardowych celów i wskaźników działań horyzontalnych.

<sup>(15)</sup> Wytyczne w zakresie sporządzania rocznych sprawozdań z działalności stanowią, że zastrzeżenia nie powinny całkowicie podważać treści oświadczenia i że istnieje możliwość, iż — w wyjątkowych przypadkach — dyrektor generalny nie będzie w stanie wyrazić stosownego zapewnienia. W celu usunięcia niedociągnięć należy opracować plany działań wraz z harmonogramem realizacji.

<sup>(16)</sup> Dyrekcje generalne ds. Komunikacji, Edukacji i Kultury, Biuro ds. Infrastruktury i Logistyki w Brukseli.

<sup>(17)</sup> Dyrekcje generalne ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów, Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa, Stosunków Zewnętrznych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

2.16. Wszyscy dyrektorzy generalni stwierdzili, że uzyskali wystarczającą pewność co do tego, że przydzielone im środki zostały wykorzystane na wyznaczone cele oraz że kontrola wewnętrzna jaką wprowadzili, zapewniła legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Trybunał odnotował, że 21 na 40 oświadczeń zawierało co najmniej jedno zastrzeżenie.

2.17. Całkowita liczba zastrzeżeń w 2005 r. (31), zasadniczo nie zmieniła się w stosunku do 2004 r. (32 zastrzeżenia). Większość zastrzeżeń (18) dotyczy niedociągnięć już zidentyfikowanych w 2004 r.<sup>(18)</sup> Najważniejsze zastrzeżenia w odniesieniu do DAS przedstawione są w **tabeli 2.1**.

2.18. W porównaniu z rokiem 2004<sup>(19)</sup> Trybunał zauważył ogólną poprawę w jakości oceny funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli oraz ogólnym wpływie poszczególnych zastrzeżeń na zapewnienie formułowane w oświadczeniach. Jednakże Trybunał jest zdania, że niektóre znaczące niedociągnięcia wykryte w drodze przeprowadzonych przez niego kontroli<sup>(20)</sup> powinny być zostać ujęte w oświadczeniach dyrektorów generalnych jako zastrzeżenia (patrz: **tabela 2.1** oraz pkt 6.38–6.40 i 7.17).

<sup>(18)</sup> Patrz także: sprawozdania roczne Trybunału Obrachunkowego za lata budżetowe 2003 i 2004, pkt 1.67.

<sup>(19)</sup> W 2005 r. analizą objęto informacje zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności (a nie tylko oświadczeniach). Oceny przeprowadzone w 2003 i 2004 r. przystosowano mając na uwadze przedstawienie porównywalnej sytuacji w latach 2003, 2004 i 2005.

<sup>(20)</sup> Chociaż niektóre przypadki (systemy nadzoru i kontroli w państwach członkowskich w okresie 2000/2006 w odniesieniu do kilku programów działań strukturalnych oraz częstotliwość błędów w 6. programie ramowym badań naukowych) zostały omówione w rocznych sprawozdaniach z działalności.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**2.16.** *Formułowanie zastrzeżeń w oświadczeniach dyrektorów generalnych stanowi logiczną konsekwencję rozumowania przedstawionego w części 2 (podstawy oświadczeń o wiarygodności) i w części 3 (stosowane kryteria istotności, zastrzeżenia i łączny wpływ zastrzeżeń na oświadczenia o wiarygodności), zapewniając spójność między rocznym sprawozdaniem z działalności, oświadczeniem i zastrzeżeniami.*

*Wszyscy oddelegowani urzędnicy zatwierdzający także uznali istnienie wystarczającej pewności.*

**2.17.** *Komisja zdaje sobie sprawę z tego, że większość zastrzeżeń się powtarza. W sprawozdaniu podsumowującym za rok 2005 przeanalizowała różne rodzaje powtarzających się zastrzeżeń (zastrzeżenia, których problem źródłowy jest właśnie rozwiązywany, co niekiedy wymaga zwiększonych wysiłków ze strony osób trzecich; zastrzeżenia związane z problemami strukturalnymi; zastrzeżenia związane z niedociągnięciami wpływającymi na skuteczność operacji prowadzonych poza centralą).*

*We wszystkich tych przypadkach Komisja dopilnuje, by w 2006 r. zainteresowani dyrektorzy generalni podjęli kroki konieczne do rozwiązania wymienionych kwestii.*

**2.18.** *Zainteresowani dyrektorzy generalni, którzy zarządzają większą częścią budżetu, uważają, że działające systemy kontroli wydatków dają im solidną podstawę do formułowania oświadczeń o wiarygodności. Wprowadzili do swoich oświadczeń zastrzeżenia tam, gdzie informacje zebrane z kontroli własnych lub kontroli prowadzonych przez państwa członkowskie wskazywały na istotne niedociągnięcia w funkcjonowaniu systemów, które to niedociągnięcia stwarzały istotne ryzyko dla budżetu Wspólnoty, a normalne mechanizmy naprawcze w ramach systemów kontroli nie były w stanie takim ryzyku właściwie przeciwdziałać. W sytuacjach, w których możliwe było właściwe przeciwdziałanie ryzyku, dyrektor generalny uznawał, że istnieje pewność i nie ma potrzeby zgłaszania zastrzeżeń.*

*Praktyka taka była całkowicie zgodna z treścią okólnika w sprawie rocznego sprawozdania z działalności za rok 2005 (SEC(2005) 1533). Jak przypomniano w pkt 2.2. sprawozdania podsumowującego za rok 2005 w pkt 2.2: „Istnienie ryzyka nie koniecznie uzasadniało formułowanie zastrzeżenia, chyba że dany problem pojawił się faktycznie w roku objętym sprawozdaniem lub system kontroli nie był w stanie zapobiec tego rodzaju istotnym w skutkach wydarzeniom.”*

*Komisja odsyła w tym względzie szczególnie do odpowiedzi na pkt 6.39, 6.40 i 7.17.*

Tabela 2.1 — Zmiana wartości dowodowej rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych dla wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności

Sektor	Najważniejsze zastrzeżenia dyrektorów generalnych (uwzględnione w oświadczeniach)	2003	2004	2005	Wpływ najważniejszych zastrzeżeń na udzielenie przez dyrektorów generalnych zapewnienie w opinii Trybunału (*)			Zmiana (*) 2004–2005	Inne znaczące niedociągnięcia wykryte w kontroli Trybunału (lub Komisji (nieuwzględnione w oświadczeniach))	2003	2004	2005	Dowody dla wniosków pokontrolnych. Trybunał uwzględnia z rocznego sprawozdania z działalności (*)	Zmiana (*) 2004–2005
					2003	2004	2005							
Zasoby własne	— Monitorowanie stosowania systemów preferencyjnych	x			B	A	A	=	/	A	A	A	A	=
	— Import ryżu Basmati	x	x	x										
	— Wolewina „Hilton”	x												
Wspólna polityka rolna	— Międzynarodowa Rada ds. Oliwy z Oliwek	x							—					
	— IACS w Grecji	x	x	x	B	B	B	=	—					
	— EFOGR — Sekcja Orientacji: systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich (2000/2006)	x	x	x					—					
	— EFS: systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich (2000/2006)	x	x	x					—					
Działania strukturalne	— IFOR: systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich (2000/2006)	x	(Włochy)						—					
	— EFRR: systemy zarządzania i kontroli (2000/2006)	x	(Grecja i Hiszpania)						—					
	— URBAN i INTERREG: systemy zarządzania i kontroli (2000/2006)	x	(Grecja)						—					
	— Fundusz Spójności: systemy zarządzania i kontroli (2000/2006)	x	(Grecja, Hiszpania i Portugalia)						—					
Polityki wewnętrzne, w tym badania naukowe	— (Wstępne badania w ramach scentralizowanego zarządzania pośredniego (art. 35 przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego) — niewystarczająca pewność w zakresie zarządzania przez agencje krajowe	x		x					—					
	— Kontrole na miejscu	x	x	x					—					
	— Częstość występowania błędów (kwalifikowalność) w deklaracjach kosztów w umowach dotyczących badań naukowych	x	x	x	B	B	B	=	—					
— Niedociągnięcia w systemie zarządzania Europejskim Funduszem na rzecz Uchodźców		x	x					—						

Sektor	Najważniejsze zastrzeżenia dyrektorów generalnych (uwzględnione w oświadczeniach)	2003	2004	2005	Wpływ najważniejszych zastrzeżeń na udzielane przez dyrektorów generalnych zapewnienie w opinii Trybunału (*)			Zmiana (%) 2004-2005	Inne znaczące niedociągnięcia wykryte w kontroli Trybunału i/lub Komisji (nieuwzględnione w oświadczeniach)	2003	2004	2005	Zmiana (%) 2004-2005
					2003	2004	2005						
Działania wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Partnerstwo z organizacją pozarządową</li> <li>— Nieprzestrzeżenie procedur udzielania zamówień publicznych przez organizację humanitarną</li> <li>— Status prawny i odpowiedzialność umowna partnera w ramach realizacji wkładu UE w IV filar UNMIK w Kosowie</li> </ul>	*	x	x	B	A	A	+	— W celu osiągnięcia pełnej operacyjności systemu kontroli i nadzoru w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń na poziomie organizacji wdrażających powinny ulec poprawie	C	C	B	+
Strategia przedakcesyjna	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ISPA: system zarządzania i kontroli</li> <li>— PHARE: nieodłączne ryzyko w systemach zdecentralizowanych, opuszczenia w kontroli systemów i transakcji</li> </ul>	x	x (Rumunia)	x	C	B	A	+	— Ryzyko, że niektóre państwa kandydujące nie mogą wypełnić swoich zobowiązań w zakresie współfinansowania (*)	B	B	A	+
Wydatki administracyjne	— Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwach UE	x	x	x	A	A	A	=	/	B	A	A	=

Legenda:

(1) Wpływ najważniejszych zastrzeżeń na udzielane przez dyrektorów generalnych zapewnienie w opinii Trybunału:

A: wystarczająca pewność co do tego, że systemy kontroli wewnętrznej zapewniają legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń przy braku zastrzeżeń lub z zastrzeżeniami o niewielkim znaczeniu

B: wystarczająca pewność co do tego, że systemy kontroli wewnętrznej zapewniają legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń z zastrzeżeniami (błędy &lt; 2 % lub niedociągnięcia systemu o wpływie finansowym &lt; 10 % danego budżetu)

C: brak pewności (błędy &gt; 2 % lub niedociągnięcia systemu o wpływie finansowym &gt; 10 % danego budżetu)

(2) Dowody dla wniosków pokontrolnych Trybunału wynikające z rocznych sprawozdań z działalności:

A: wystarczające dowody dla wniosków Trybunału w sprawie DAS (jasne i jednoznaczne)

B: wystarczające dowody dla wniosków Trybunału w sprawie DAS po dokonaniu korekt (z niestworzonymi niedokładnościami lub brakiem informacji o niewielkim znaczeniu)

C: niewystarczające dowody dla wniosków Trybunału w sprawie DAS (przy istotnych niedokładnościach lub braku ważnych informacji, np. zamedbanie problemów podziału zarządzenia, pokrycie poprzedniego roku budżetowego, brak szacunków, nieuzupełnienie informacji)

(3) Zmiana:

+ poprawa

= bez zmian

- pogorszenie

(4) Pomimo włączenia do rocznych sprawozdań z działalności.

(5) Na wydatki z tytułu WPR, do których prawidłowo stosowany jest IACS.

(6) Na wydatki z tytułu WPR nieobjęte IACS lub do których IACS nie jest prawidłowo stosowany.

Źródło:

Trybunał Obrachunkowy.



## UWAGI TRYBUNAŁU

2.19. Pomimo wzmocnienia procesu przygotowania (patrz: pkt 2.11–2.13) Trybunał jest zdania, że niektóre roczne sprawozdania z działalności<sup>(21)</sup> nadal nie stanowią wystarczającego dowodu w odniesieniu do wydawanego przez niego poświadczenia wiarygodności (patrz: pkt 2.15 i 2.18).

**Wskaźniki**

2.20. Trybunał zauważa, że niektóre<sup>(22)</sup> dyrekcje generalne zamieszczają wskaźniki legalności i prawidłowości w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2005 r. Pomimo to koncepcja i wykorzystanie tych elementów monitoringu przez służby Komisji mogłyby ulec poprawie, aby sprawdzić jakość systemów nadzoru i kontroli, jak i legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

USTALENIA KONTROLI W ZAKRESIE STANDARDÓW  
KONTROLI WEWNĘTRZNEJ

2.21. Trybunał zbadał stosowanie standardów kontroli wewnętrznej<sup>(23)</sup> przez 14<sup>(24)</sup> służb Komisji, oceniając nie tylko stopień realizacji minimalnych wymagań (wymagań

<sup>(21)</sup> Dyrekcje generalne ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Polityki Regionalnej.

<sup>(22)</sup> Tj. dyrekcje generalne ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Komunikacji, Edukacji i Kultury, Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Przedsiębiorstw i Przemysłu, Środowiska, Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów, Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa, Polityki Regionalnej, Badań Naukowych, Zdrowia i Ochrony Konsumenta, Energii i Transportu, Biuro Współpracy EuropeAid, Biuro ds. Infrastruktury i Logistyki w Brukseli.

<sup>(23)</sup> 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”.

<sup>(24)</sup> Dyrekcje generalne ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Budżetu, Konkurencji, Edukacji i Kultury, Spraw Gospodarczych i Finansowych, Rozszerzenia, Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Przedsiębiorstw i Przemysłu, Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej, Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów, Polityki Regionalnej, Badań Naukowych, Biuro Współpracy EuropeAid oraz Eurostat.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**2.19.** Zainteresowani dyrektorzy generalni i szefowie służb potwierdzili prawidłowość podstaw oświadczenia o wiarygodności (część 2 rocznych sprawozdań z działalności) i w jasny sposób uzasadnili przypadki zastrzeżeń dotyczących wystarczającej pewności co do sposobów wykorzystania zasobów oraz legalności i prawidłowości operacji. Wszyscy doszli do wniosku, że istnieje w tych kwestiach wystarczająca pewność.

Komisja sądzi zatem, że roczne sprawozdania z działalności mogły służyć jako jeden z elementów pozwalających Trybunałowi uzyskać większy stopień pewności niż widoczny w ocenie w tabeli 2.1. Z tego powodu wszystkie trzy wymienione przez Trybunał dyrekcje generalne, które zarządzają większą częścią budżetu, uznały że ich roczne sprawozdania z działalności wyraźnie pokazują podstawę, na jakiej opierają się oświadczenia dyrektorów generalnych.

**2.20.** Większość służb zarządzających programami wspólnotowymi przedstawiła wskaźniki legalności i prawidłowości. Ponadto w części drugiej rocznych sprawozdań z działalności służby przedstawiły podstawy, na jakich opiera się ich zapewnienie.

Komisja stara się poprawić swoje wskaźniki monitorowania. Poza tym w następstwie sprawozdania podsumowującego za rok 2004 trwają obecnie prace nad ujednoczeniem wskaźników legalności i prawidłowości zmierzające do zapewnienia spójnego podejścia opartego na podziale według pokrewnych grup dyrekcji oraz do uczynienia ze tych wskaźników narzędzia zarządzania dostosowanego do charakteru działań.

**2.21.** Taka interpretacja standardów kontroli odnosi się również do planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

podstawowych), ale także stopień, w jakim standardy te przyczyniły się do zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji. Natychmiastowy i bezpośredni wpływ standardów kontroli wewnętrznej jest zróżnicowany, w zależności od sposobu zarządzania stosowanego do wykonania budżetu. Na przykład w przypadku rolnictwa i funduszy strukturalnych, gdzie bieżący zarząd sprawowany jest przez władze krajowe i regionalne, wewnętrzne kontrole Komisji sprowadzają się do nadzoru systemów kontroli i zarządzania w państwach członkowskich.

2.22. „Przegląd stanu kontroli wewnętrznej w dyrekcjach generalnych i służbach Komisji w 2005 r.”<sup>(25)</sup> przedstawiony przez Dyrekcję Generalną ds. Budżetu wskazuje, że w przypadku roku budżetowego 2005 dyrekcje generalne spełniają 95 % podstawowych wymagań. Biorąc pod uwagę fakt, iż wymogi podstawowe pozostały w większości niezmienione<sup>(26)</sup>, Trybunał odnotowuje drobną poprawę w wypełnianiu wymogów w stosunku do 2004 r. (93 %). Przeprowadzona przez Trybunał analiza realizacji standardów kontroli wewnętrznej jest na ogół zbieżna z oceną Komisji i jest przedstawiona w **tabeli 2.2**.

2.23. Pomimo wysokiego poziomu zgodności z podstawowymi wymaganiami, przeprowadzone przez Trybunał badanie rocznych sprawozdań z działalności oraz rezultaty kontroli wykazały, że w większości<sup>(27)</sup> kontrolowanych dyrekcji generalnych skuteczność niektórych elementów kontroli wewnętrznej<sup>(28)</sup> mogłaby ulec dalszej poprawie, w celu poprawy legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Ta analiza jest zgodna z oceną Komisji przedstawioną w „przeglądzie stanu kontroli wewnętrznej” oraz w sprawozdaniu rocznym Służby Kontroli Wewnętrznej Komisji<sup>(29)</sup>.

**2.23.** Komisja uważa, że jej służby wprowadziły już odpowiednie struktury kontroli wewnętrznej, natomiast dyrekcje generalne muszą bez przerwy udoskonalać swoje systemy, aby wypracować skuteczne i efektywne sposoby zarządzania i mechanizmy kontroli. Szczególną wagę przywiązuje się do takich kwestii, jak: ustalanie wskaźników, rozwijanie dynamicznej strategii kontroli wewnętrznej, ciągłość i kompetencje personelu w zarządzaniu zasobami ludzkimi, sprawozdawczość w zakresie rozliczalności i zwiększenie znaczenia kontroli ex ante.

<sup>(25)</sup> SEC(2006) 567 z 28.4.2006.

<sup>(26)</sup> Liczba podstawowych wymagań wzrosła z 71 do 75. Dwa z tych, które zostały wybrane na 2005 r., zostały wzmocnione w porównaniu z 2004 r.

<sup>(27)</sup> Dyrekcje generalne ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Budżetu, Konkurencji, Edukacji i Kultury, Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Badań Naukowych, Polityki Regionalnej, Biuro Współpracy EuropeAid.

<sup>(28)</sup> W szczególności standardy kontroli wewnętrznej nr 11 „Analiza i zarządzanie ryzykiem” i/lub nr 17 „Nadzór”.

<sup>(29)</sup> Zgodnie z art. 86 rozporządzenia finansowego.



**Tabela 2.2 — Analiza Trybunału dotycząca wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej (ich przestregania) (w bezpośrednim powiązaniu z legalnością i prawidłowością transakcji leżących u podstaw rozliczeń dla głównych dyrekcji generalnych) (stan na 31 grudnia 2005 r.)**

Dyrekcje generalne lub służby	Realizacja środków na płatności w podziale na obszary polityki w 2005 r. (w mln euro)	Standard 11 „Analiza i zarządzanie ryzykiem”			Standard 12 „Właściwa informacja zarządcza”			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	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	
Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich	52 737	A	A	A																						
EuropeAid	3 165	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Budżet	1 371	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Konkurencja	90	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Edukacja i Kultura	1 003	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Sprawy Gospodarcze i Finansowe	357	B	B	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Rozszerzenie	1 903	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Zatrudnienie, Sprawy Społeczne i Równość Szans	9 756	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Przedsiębiorstwa i Przemysł	305	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Eurostat	111	B	B	A	B	A	A	A	A	A	A	B	A	B	B	B	B	B	B	A	A	A	A	A	A	A
Rybołówstwo i Gospodarka Morska	819	A	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B	B
Społeczeństwo Informacyjne i Media	1 227	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Polityka Regionalna	19 982	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Badania Naukowe	3 015	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A

Ocena:

A: Zgodność z podstawowymi wymaganiami

B: Częściowa zgodność z podstawowymi wymaganiami

Zródło: Trybunał Obrachunkowy.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## OGÓLNE UWAGI I ZALECENIA

2.24. W roku budżetowym 2005 Trybunał odnotował dalszą poprawę systemu kontroli wewnętrznej Komisji. Plan działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej stanowi krok naprzód w kontekście harmonogramu działań<sup>(30)</sup>. Trybunał przeprowadzi ocenę rezultatów po zrealizowaniu poszczególnych działań i kiedy możliwe będzie dokonanie oceny wywartego przez nie wpływu.

2.25. Pomimo postępów poczynionych przez Komisję w zakresie wzmocnienia roli rocznych sprawozdań z działalności jako instrumentów służących poprawie rozliczalności i komunikacji, kontrole Trybunału wykazały znaczące niedociągnięcia w systemach nadzoru i kontroli w kilku obszarach perspektywy finansowej<sup>(31)</sup>, które nie zostały uwzględnione w (rocznych sprawozdaniach z działalności i) oświadczeniach dyrektorów generalnych.

2.26. Trybunał zaleca, aby Komisja kontynuowała wysiłki prowadzące do wzmocnienia systemów nadzoru i kontroli w dyrekcjach generalnych, skupiając się na następujących kwestiach:

a) zapewnieniu, że wytyczne służb centralnych w sprawie rocznych sprawozdań z działalności są w pełni stosowane, w szczególności w zakresie istotności i wpływu zastrzeżeń na oświadczenia;

2.24. *Chociaż Komisja docenia działania Trybunału nakierowane na realizację celów, Plan Działań (Action Plan) jest odzwierciedleniem wysiłków podjętych przez Komisję na rzecz wzmocnienia jej systemu kontroli wewnętrznej, w celu dostarczenia Trybunałowi dowodów właściwego zarządzania ryzykiem wystąpienia błędu. Stosowne działania mają zostać wdrożone przez Dyrekcje Generalne i Służby, w ścisłej współpracy z krajami członkowskimi.*

*Komisja oczekuje jak najszybszej oceny ze strony Trybunału, aby określić, czy system kontroli wewnętrznej, w kształcie skorygowanym przez podjęte działania i w wypadku jego właściwego zastosowania, może stanowić wystarczającą przesłankę wiarygodności.*

2.25. *Dyrekcje generalne odpowiedzialne za środki strukturalne oparły swoje oceny pewności uzyskane za pośrednictwem systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich na informacjach pochodzących z działalności kontrolnej prowadzonej przez państwa członkowskie, uwzględniając przy tym różnorodne dostępne im narzędzia zarządzania ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości przy płatnościach.*

*Właściwe dyrekcje generalne w toku własnej działalności kontrolnej stwierdziły w niektórych państwach członkowskich niedociągnięcia podobne do tych wskazanych przez Trybunał. W ramach swoich obowiązków nadzorczych starają się one odpowiednio przeciwdziałać wynikającemu stąd ryzyku dla funduszy Wspólnoty, między innymi poprzez stosowanie w razie konieczności mechanizmów korekty finansowej. Komisja uważa, że jest to wskaźnik skutecznego wypełniania powierzonych jej zadań nadzorczych.*

2.26.

a) *Zainteresowani dyrektorzy generalni, którzy zarządzają większą częścią budżetu, uważają, że działanie obowiązujących systemów kontroli wydatków daje im solidną podstawę do formułowania oświadczeń o wiarygodności. Wprowadzili do swoich oświadczeń zastrzeżenia tam, gdzie informacje zebrane z kontroli własnych lub kontroli prowadzonych przez państwa członkowskie wskazywały na istotne niedociągnięcia w funkcjonowaniu systemów, które to niedociągnięcia stanowiły istotne ryzyko dla budżetu Wspólnoty, a normalne mechanizmy naprawcze systemów kontroli nie były w stanie takiemu ryzyku właściwie przeciwdziałać. W sytuacjach, w których możliwe było właściwe przeciwdziałanie ryzyku, dyrektor generalny uznawał, że istnieje pewność i nie ma potrzeby zgłaszania zastrzeżeń.*

<sup>(30)</sup> Patrz: komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Obrachunkowego na temat harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (COM(2005) 252 wersja ostateczna z 15.6.2005) i sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2004 r., pkt 1.85.

<sup>(31)</sup> Wspólna polityka rolna, działania strukturalne i polityki wewnętrzne włącznie z badaniami naukowymi.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- b) poprawie skuteczności stosowania standardów kontroli wewnętrznej poprzez systematyczną analizę wywieranego wpływu;
  
- c) opracowaniu szczegółowych wskaźników dotyczących skutecznego funkcjonowania kluczowych kontroli oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, aby możliwa była ocena poprawy systemu nadzoru i kontroli.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) *Komisja zgadza się, że zawsze możliwa jest poprawa kontroli wewnętrznej i podejmuje dalsze wysiłki w tym kierunku. Skuteczność kontroli wewnętrznych zależy jednak w dużej mierze od ocen jakościowych, które nie zawsze da się sprowadzić do prostych wskaźników.*
  
- c) *Komisja pracuje obecnie nad dokumentem podsumowującym rok 2004 pod względem celów i wskaźników. Podsumowanie takie ma służyć analizie i wyznaczeniu odpowiednich celów i wskaźników legalności i prawidłowości operacji. Działania prowadzone w ramach „Planu działań Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej” [COM(2006) 9] powinny w przyszłości zapewnić lepszy sposób prezentacji podstawowych mechanizmów kontroli używanych jako podstawa deklarowania wystarczającej pewności.*

## ROZDZIAŁ 3

**Zarządzanie budżetem**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	3.1–3.2
Uwagi	3.3–3.14
Zwiększony budżet na pierwszy pełny rok po rozszerzeniu	3.3–3.4
Niemal wszystkie środki budżetowe zostały wydane	3.5
Ciągły wzrost zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty	3.6–3.7
Konieczność podwyższenia tempa wydatkowania w ciągu kolejnych trzech lat	3.8–3.11
Niewielkie umorzenia przy zastosowaniu zasady roku $n + 2$	3.12–3.14
Wnioski i zalecenia	3.15–3.21

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

3.1. W niniejszym rozdziale będą analizowane kwestie wynikające z wykonania budżetu ogólnego UE w 2005 r. <sup>(1)</sup> W ramach budżetu przewidziane są środki na pokrycie zobowiązań i środki na pokrycie płatności. Środki na pokrycie zobowiązań to kwoty, na które Unia może zaciągnąć zobowiązania budżetowe w roku bieżącym w celu wypełnienia długoterminowych zobowiązań prawnych (lub umów) w zakresie wydatkowania. Środki na pokrycie płatności to kwoty, które mogą być wydatkowane w ciągu bieżącego roku. W przypadku wydatków niezróżnicowanych (takich jak większość wydatków na rolnictwo) kwoty zobowiązań i płatności ujęte w budżecie są jednakowe i są realizowane w ciągu roku.

3.2. Większość wydatków na działania strukturalne i na polityki wewnętrzne i zewnętrzne przyjmuje postać programów zarządzanych przez szereg lat (np. obecny okres programowania funduszy strukturalnych obejmuje lata 2000–2006). W przypadku wydatków zróżnicowanych zobowiązania prawne ujęte są jako zobowiązania budżetowe w rocznych transzach przez cały czas trwania programów. Ponieważ większość zobowiązań budżetowych nie jest realizowana w roku, w którym zobowiązanie zostaje zaciągnięte, ale w kolejnych latach, pozostaje „puła” lub saldo zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty. W celu zapoznania się z bardziej szczegółowymi informacjami dotyczącymi budżetu patrz: **załącznik I**.

## UWAGI

*Zwiększony budżet na pierwszy pełny rok po rozszerzeniu*

3.3. Rok 2005 był pierwszym pełnym rokiem po rozszerzeniu Unii. Łączne kwoty środków na pokrycie zobowiązań (116,6 mld euro) i płatności (106,3 mld euro) były wyższe odpowiednio o 6,2 % i 4,4 % niż w budżecie ostatecznym na 2004 r. Wzrost środków na pokrycie zobowiązań jest proporcjonalnie większy, ponieważ ze środków tych mogą być pokrywane wydatki w więcej niż jednym roku (patrz: pkt 3.2), natomiast środki na płatności są powiązane ze zdolnościami absorpcyjnymi. Łącznie środki na zobowiązania i środki na płatności kształtują się poniżej pułapów perspektywy finansowej o odpowiednio 3,0 mld euro i 7,9 mld euro.

<sup>(1)</sup> Szczegółowe informacje na temat wykonania budżetu w roku 2005 można znaleźć w dokumencie Komisji zatytułowanym „Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami — rok budżetowy 2005”. Patrz: [http://ec.europa.eu/budget/publications/fin\\_manag\\_account\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/publications/fin_manag_account_en.htm)

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.4. Osiem budżetów korygujących uchwalonych w ciągu roku przyniosło ogólne obniżenie o 0,6 mld euro zarówno kwoty środków na pokrycie zobowiązań, jak i środków na pokrycie płatności, głównie w rolnictwie i działaniach strukturalnych.

*Niemal wszystkie środki budżetowe zostały wydane*

3.5. Wykonanie budżetu za 2005 r. zostało ujęte na **wykre-sach III i IV w załączniku I**:

- stopień wykorzystania środków na pokrycie zobowiązań, jak i płatności — odpowiednio na poziomie 99 % i 96 % — kształtował się na podobnym wysokim poziomie jak w 2004 r. (98 % i 95 %),
- 2,7 mld euro niewykorzystanych środków na płatności nie wygasło, ale zostało przeniesione z 2005 na 2006 r., co wskazuje na podobny poziom przeniesienia jak z 2004 na 2005 r. (2,8 mld euro) <sup>(2)</sup>,
- nadwyżka budżetowa <sup>(3)</sup> za cały rok wyniosła 2,4 mld euro, co stanowi niewielkie jej zmniejszenie w porównaniu z kwotą 2,7 mld euro w 2004 r.

*Ciągły wzrost zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty*

3.6. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty <sup>(4)</sup> wzrosły o 9,1 mld euro czyli o 8 %, osiągając kwotę 119 mld euro (patrz: **tabela 3.1**). 94 % tego wzrostu było związane z działaniami strukturalnymi, przy 4 mld euro przeznaczonych na programy UE-15 i 3 mld euro przeznaczonych dla UE-10. Niemal 3 mld euro ze wzrostu na działania strukturalne dotyczyło Funduszu Spójności. Kwota zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty z tytułu wydatków zróżnicowanych jako całość stanowiła 2,4 roku płatności przy zachowaniu obecnego tempa wydatkowania (2,2 roku w 2004 r.).

**3.6.** Wzrost zobowiązań pozostających do spłaty (RAL) związany z działaniami strukturalnymi w krajach UE-10 był przewidywalny, ponieważ w początkowych latach okresu programowania zobowiązania budżetowe zwykle są nieco wyższe niż płatności.

<sup>(2)</sup> W celu uzyskania bardziej szczegółowych wyjaśnień w zakresie przenoszenia środków patrz: pkt 7.3 **załącznika I**.

<sup>(3)</sup> Nadwyżka budżetowa — różniaca się od wyniku gospodarczego — odzwierciedla stopień niewydatkowania środków budżetowych. Środki te nie stanowią rezerwy, która może zostać zgromadzona i wykorzystana w kolejnych latach do pokrycia wydatków. Niewykorzystany dochód, którym jest ta nadwyżka, jest odejmowany od kwoty zasobów własnych, które mają zostać pobrane w następnym roku.

<sup>(4)</sup> Patrz: pkt 3.2.

Tabela 3.1 — Zmiany w saldzie zobowiązań pozostających do spłaty w 2005 r.

	Wg rodzaju środków		Łącznie	Rolnictwo	Działania strukturalne	Polityki wewnętrzne	Działania zewnętrzne	Administracja	Rezerwy	Strategia przedakcesyjna	Rekompensata	Zaokrąglenia
	Środki niezróżnicowane	Środki zróżnicowane										
<b>Zobowiązania przeniesione z lat ubiegłych</b>												
Saldo przeniesienia	1 313	108 834	<b>110 147</b>	1 452	73 285	13 450	12 313	808	0	8 840	0	- 1
Płatności	- 1 072	- 42 852	<b>- 43 924</b>	- 1 394	- 31 184	- 4 415	- 3 306	- 673	0	- 2 953	0	1
Umorzenia	- 47	- 2 245	<b>- 2 293</b>	- 5	- 1 304	- 410	- 405	- 35	0	- 133	0	- 1
Anulowanie	- 191	0	<b>- 191</b>	- 47	- 1	- 24	- 18	- 96	0	- 5	0	0
<b>Zobowiązania zaciągnięte w 2005 r.</b>												
Zaciągnięte zobowiązania	55 589	60 689	<b>116 278</b>	48 928	42 490	9 548	5 516	6 355	140	1 994	1 305	2
Płatności	- 54 311	- 6 600	<b>- 60 911</b>	- 47 071	- 1 580	- 3 556	- 1 707	- 5 518	- 140	- 32	- 1 305	- 2
Anulowanie	- 26	0	<b>- 26</b>	0	- 2	- 12	- 6	- 5	0	- 1	0	0
Zaokrąglenie	- 1	0	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Zobowiązania pozostające do spłaty na koniec 2005 r.</b>												
	<b>1 254</b>	<b>117 826</b>	<b>119 080</b>	<b>1 863</b>	<b>81 704</b>	<b>14 581</b>	<b>12 387</b>	<b>836</b>	<b>0</b>	<b>7 710</b>	<b>0</b>	<b>- 1</b>

Źródło: Sprawozdanie roczne za 2005 r.

3.7. Na **wykreście 3.1** została ujęta wartość zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty w zakresie wydatków zróżnicowanych od 1994 r. oraz stały jej wzrost w liczbach bezwzględnych, jak i relatywnie. Do tego wzrostu przyczyniły się:

- skumulowany efekt niewykorzystania środków między 1999 i 2003 r., wskutek czego 40 mld euro na płatności wygasło <sup>(5)</sup>, oraz
- rosnący budżet — częściowo w konsekwencji rozszerzenia — w którym środki na pokrycie zobowiązań są zwykle wyższe niż środki na pokrycie płatności.

*Konieczność podwyższenia tempa wydatkowania w ciągu kolejnych trzech lat*

3.8. Ze względu na charakter procedury budżetowej saldo zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty nie odzwierciedla w pełnym stopniu zobowiązań prawnych Wspólnot Europejskich (patrz: pkt 3.1). Na koniec 2005 r. nie zaciągnięto jeszcze zobowiązań prawnych na poziomie budżetu na kwotę 48,4 mld euro. Jako taka, łączna kwota zobowiązań prawnych pozostających do spłaty odpowiadała wartości 3,4 roku płatności. Należy mieć przy tym na uwadze różne terminy na dokonywanie płatności obowiązujące w poszczególnych obszarach budżetu.

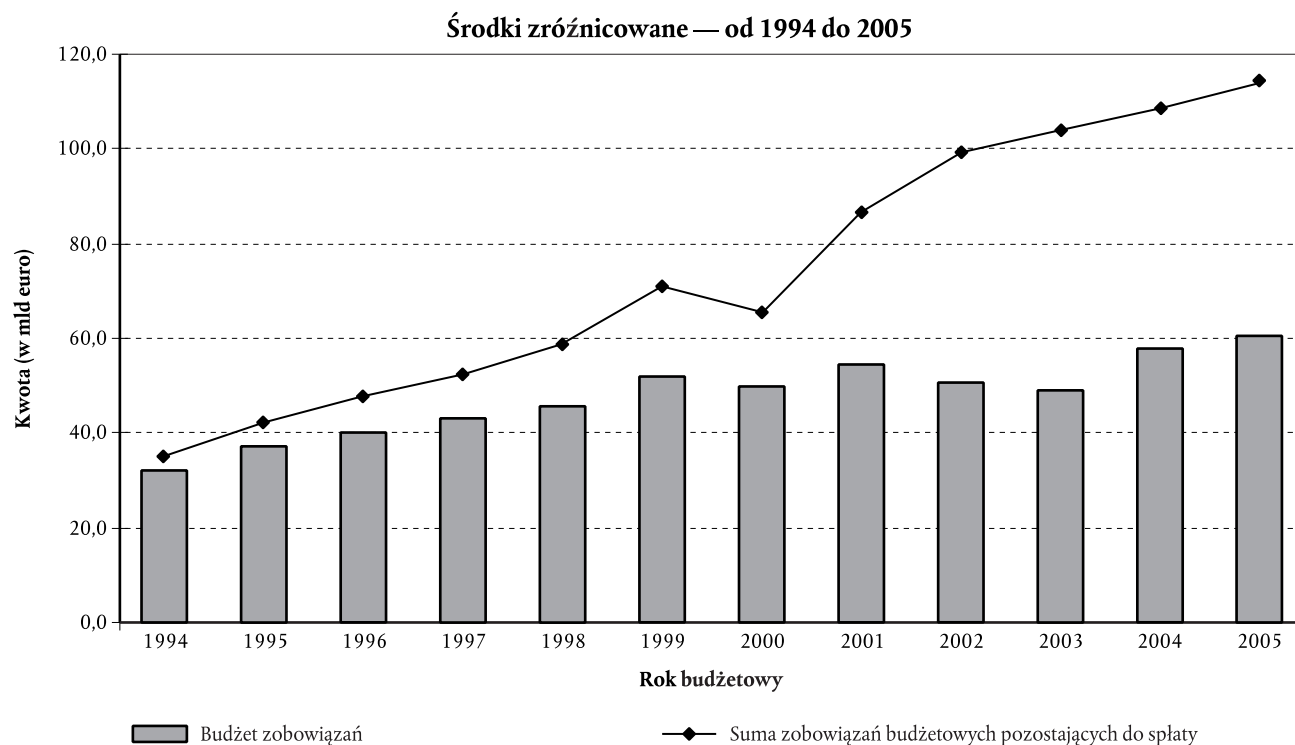
3.7. Znaczący wzrost zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty (w liczbach bezwzględnych) był przewidywalny, ponieważ jest naturalną konsekwencją zmiany zasad dotyczących zobowiązań i płatności w ramach funduszy strukturalnych na lata 2000–2006.

3.8. Wskaźniki, o których mowa w pkt 3.8–3.11 należy interpretować ostrożnie. Wskaźnik „zobowiązania prawne pozostające do spłaty” odnoszący się do płatności w danym roku nie jest przydatnym wskaźnikiem z przyczyn wskazanych przez Trybunał.

<sup>(5)</sup> Patrz: pkt 2.12 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2003.



Wykres 3.1 — Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty w latach 1994–2005

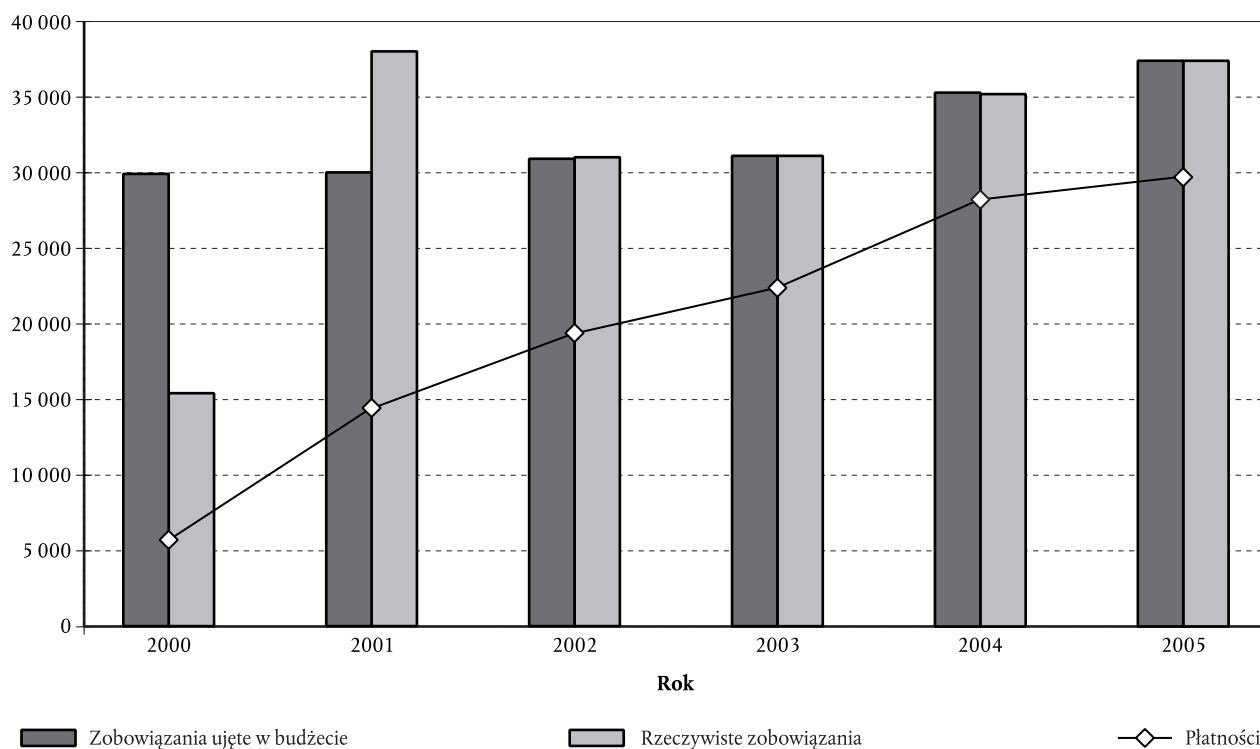


Uwaga: Środki zróżnicowane obejmują wydatki na działania strukturalne, polityki wewnętrzne, działania zewnętrzne i pomoc przedakcesyjną.

Źródło: Sprawozdania roczne za lata 1994–2005.

3.9. Większość salda zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty dotyczy działań strukturalnych. Na koniec 2005 r. zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty w okresie programowania funduszy strukturalnych 2000–2006 wynosiły 67 mld euro, co odpowiada wydatkom w okresie 2,3 roku przy tempie wydatkowania z 2005 r., co stanowi niewielki wzrost w stosunku do 2004 r. Zobowiązania prawne jeszcze nieprzekształcone na zobowiązania budżetowe wynoszą łącznie 39 mld euro. Odpowiednio, całość zobowiązań prawnych pozostających do spłaty za okres programowania funduszy strukturalnych 2000–2006 wynosiła 106 mld euro pod koniec 2005 r. Stanowi to wartość płatności w okresie 3,6 roku przy tempie wydatkowania z 2005 r. w porównaniu z niemal pięcioletnią wartością płatności w 2004 r. Spadek ten jest związany częściowo z wyższym poziomem płatności w 2005 r. w porównaniu z 2004 r., ale przede wszystkim jest naturalną konsekwencją faktu, iż rok 2005 znajduje się o rok bliżej do zakończenia cyklu płatności programu (patrz: **wykres 3.2**).

Wykres 3.2 — Fundusze strukturalne w latach 2000–2005 (w mln euro)



3.10. Kwota wydatków potrzebna do uregulowania zobowiązań prawnych pozostających do spłaty z funduszy strukturalnych powinna być postrzegana w świetle terminu na poniesienie wydatków przez beneficjentów, który przypada na koniec 2008 r. <sup>(6)</sup> Aby zdążyć przed upływem tego terminu, państwa członkowskie będą musiały jeszcze zwiększyć swoje obecne wysokie tempo wydatkowania. Zwiększenie tempa będzie trudne, jako że płatności zazwyczaj maleją wraz ze zbliżającym się końcem cyklu programowania i kończeniem projektów. Ponadto wydatkowanie w ramach cyklu programowania 2007–2013 powinno się rozpocząć od 2007 r., ale potrzeba zakończenia obecnego cyklu niesie z sobą ryzyko opóźnienia rozpoczęcia i realizacji nowych programów <sup>(7)</sup>.

**3.10.** Państwa członkowskie i Komisja są świadome, że sprawne przejście z jednego cyklu do drugiego wymaga uwagi, zarówno w zakresie realizacji programu, jak i dodatkowej pracy związanej z wprowadzeniem nowych programów. Komisja i państwa członkowskie przygotowują obecnie zamknięcie programów na lata 2000–2006.

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. W ostatnich latach obecnego okresu programowania wydatki niekoniecznie ulegną zmniejszeniu. Część salda na programy na bieżący okres zostanie wypłacona w latach 2007–2011, w związku z czym częściowo nałoży się na kolejny okres <sup>(1)</sup>.

<sup>(6)</sup> W niektórych przypadkach jest to początek lub połowa 2009 r.

<sup>(7)</sup> W przeszłości zamykanie programów stanowiło trudny okres w cyklu programowania: „Ograniczenia administracyjne i finansowe związane z realizacją programów z okresu 1994–1999 przyczyniły się w znacznym stopniu do opóźnień w rozpoczynaniu programów z okresu 2000–2006.” (COM(2002) 528 wersja ostateczna, str. 4).

<sup>(1)</sup> Zgodnie z zasadą  $n + 2$  ostatecznym terminem kwalifikowalności wydatków w ramach programów na lata 2000–2006 jest standardowo koniec 2008 r. Jednakże końcowe saldo programu w wysokości 5 % podlega wypłacie dopiero po złożeniu przez państwa członkowskie stosownych dokumentów zamknięcia przed upływem terminu przypadającego na początek 2010 r. W praktyce oznacza to, że niektóre płatności zostaną zrealizowane w 2010 i 2011 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.11. Wydatkowanie z Funduszu Spójności było niższe, niż zakładano z powodu mniejszego, niż planowano wykorzystania tych środków w nowych państwach członkowskich. W drodze budżetu korygującego zmniejszono środki na płatności o 0,9 mld euro lub 30 %, zaś zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty wzrosły z 9,7 mld euro w 2004 r. do 12,5 mld euro na koniec 2005 r. W efekcie łączna kwota zobowiązań prawnych pozostających do spłaty z Funduszu Spójności wynosiła 18,6 mld euro, co stanowi wartość 8,5 roku płatności przy tempie wydatkowania z 2005 r. W przeciwieństwie jednak do funduszy strukturalnych brak jest w tym przypadku prawnie określonego ogólnego terminu, w jakim płatności musiałyby zostać dokonane.

*Niewielkie umorzenia przy zastosowaniu zasady roku  $n + 2$* 

3.12. Zasada roku  $n + 2$  stosuje się do funduszy strukturalnych i umożliwia anulowanie zobowiązań, w przypadku gdy wniosek o płatność nie zostaje przedstawiony w ciągu dwóch lat od roku, w którym zaciągnięto zobowiązanie, i ma zapobiegać nadmieremu narastaniu zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty<sup>(8)</sup>. W 2005 r. z kwoty zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty wskutek zastosowania zasady  $n + 2$  wygasło tylko 286 mln euro. To nieco więcej niż w 2004 r. (245 mln euro), ale kwota ta stanowiła zaledwie 0,9 % transz zobowiązań zaciągniętych wcześniej niż przed dwoma laty i z tego powodu potencjalnie mogących ulec anulowaniu (i 0,4 % łącznego salda zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty).

3.13. W praktyce zasada  $n + 2$  może zachęcać państwa członkowskie do ubiegania się o zwrot poniesionych kosztów niezwłocznie po dokonaniu płatności na rzecz beneficjentów końcowych aniżeli po rzeczywistym poniesieniu wydatków przez tych beneficjentów. Istnieje niebezpieczeństwo, że państwa członkowskie będą zgłaszały wydatki niekwalifikowalne lub planowane (zamiast zrealizowanych), aby zapobiec anulowaniu zobowiązań. Takie praktyki mogą zmniejszyć skuteczność zasady  $n + 2$ .

*W obecnym okresie — inaczej niż w latach 1994–1999 — zasada  $n + 2$  silnie motywuje państwa członkowskie do zapewnienia wystarczająco wysokiego wskaźnika realizacji, ponieważ środki niezrealizowane w stosownym czasie są anulowane.*

**3.11.** Rozszerzenie UE w maju 2004 r. w znaczącym stopniu przyczyniło się do wzrostu całkowitego stanu zobowiązań prawnych pozostających do spłaty, ponieważ w początkowym okresie realizacji programów wpływ nowych programów na płatności jest siłą rzeczy ograniczony.

**3.12.** Płatności zaliczkowe zrealizowane na początku okresu programowania, odpowiadające 7 % całkowitej kwoty przeznaczonej dla każdego programu na lata 2000–2006 w UE-15, zapewniają względnie długoterminowe zabezpieczenie przed automatycznym anulowaniem zgodnie z zasadą  $n + 2$ , ponieważ zaliczki obniżają poziom zwrotów wymaganych w celu uniknięcia automatycznego anulowania.

*Ochrona ta ulega jednak osłabieniu w miarę upływu czasu, co może doprowadzić do wzrostu anulowanych w ramach  $n + 2$  zobowiązań w kolejnych latach (patrz: odpowiedź Komisji na pkt 2.24 rocznego sprawozdania Trybunału za rok 2004). Kraje UE-10 zostaną objęte procedurą  $n + 2$  po raz pierwszy pod koniec 2006 r.*

**3.13.** Komisja jest świadoma tego ryzyka i w ramach własnych audytów sprawdza, czy nie dochodzi do nadużyć.

<sup>(8)</sup> Patrz: pkt 2.23 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2004. Patrz także: odpowiedź Komisji na pkt 2.48 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2003: „Zasada  $n + 2$  powinna skutkować stabilizacją poziomu zobowiązań pozostających do spłaty w ciągu kilku najbliższych lat...”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.14. Większość wszystkich zobowiązań anulowanych w ramach zasady  $n + 2$  dotyczy Europejskiego Funduszu Społecznego. Ponadto w praktyce nowe zobowiązania z rezerwy wykonawczej<sup>(9)</sup> były — podobnie jak 2004 r. — przydzielane w niektórych przypadkach programom, dla których zobowiązania zostały anulowane, niwecząc częściowo efekt zastosowania tej zasady<sup>(10)</sup>.

## WNIOSKI I ZALECENIA

3.15. Wysokie tempo wydatkowania w 2005 r. i aktywne zarządzanie budżetem były konsekwencją lepszego wykonania budżetu w 2004 r. W szczególności realizacja programów wysokonakładowych nadal przebiegała na przewidywanym poziomie, chociaż trudności absorpcyjne pojawiły się w krajach UE-10, w szczególności w ramach Funduszu Spójności. Pomimo wysokiego tempa wydatkowania zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty wzrosły o 8 % do rekordowej kwoty 119 mld euro stanowiącej równowartość 2,4 roku wydatków.

3.16. W przypadku funduszy strukturalnych (które odpowiadają za większą część wydatków zróżnicowanych i zobowiązań pozostających do spłaty) wysokie tempo wydatkowania powinno jeszcze zostać zwiększone, aby zapewnić, że beneficjenci poniosą wydatki w terminie (koniec 2008 r.) w odniesieniu do programów z lat 2000–2006. Zwiększenie tempa będzie trudne, jako że płatności maleją wraz z kończeniem projektów. Stąd też istnieje ryzyko, że zamknięcie obecnych programów opóźni rozpoczęcie i realizację programów w okresie 2007–2013, tak jak działo się to w przeszłości.

3.17. Skuteczne zarządzanie budżetem wymaga realistycznego i odpowiedniego budżetu, uwzględniającego spodziewany profil płatności, w szczególności zdolność absorpcyjną państw członkowskich i państw beneficjentów. Sytuacja jednak była odmienna w pierwszych trzech latach obecnego okresu programowania. Zobowiązania przeznaczone na programy wielkonakładowe są zaciągane w równych transzach nieodzwierciedlających terminów ani profilu płatności. Niski poziom wydatkowania na

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**3.14.** *Ponieważ nie można dokonywać przesunięć środków pomiędzy celami (kwoty określone podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Berlinie w 1999 r. oraz w rozporządzeniu w sprawie funduszy strukturalnych), konkurencja do rezerwy wykonawczej jest ograniczona do programów jednego państwa członkowskiego w ramach jednego celu.*

*Ponieważ w Królestwie Niderlandów jest tylko jeden cel 3 JDP, konieczne było przeznaczenie rezerwy na ten program. Jednak przeznaczono ją na priority o większej wydajności (patrz: odpowiedź Komisji na pkt 2.25 rocznego sprawozdania Trybunału za 2004 r.).*

**3.15.** *Spodziewany jest pewien wzrost zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty z uwagi na zwiększenie budżetu środków zróżnicowanych na programy wieloletnie w związku z rozszerzeniem.*

**3.16.** *W ostatnich latach obecnego okresu wydatki niekoniecznie ulegną zmniejszeniu. Dostępne informacje na temat trendów w zakresie realizacji programów na bieżący okres programowania nie wskazują na znaczące obniżenie wzrostu wydatków. Państwa członkowskie i Komisja są świadome, że sprawne przejście z jednego cyklu do drugiego wymaga uwagi, zarówno w zakresie realizacji programu, jak i dodatkowej pracy związanej z wprowadzeniem nowych programów. Komisja i państwa członkowskie przygotowują obecnie zamknięcie programów z lat 2000–2006.*

**3.17.** *Rok 2005 był rokiem bardzo dobrym pod względem realizacji dostępnych środków na płatności, co częściowo potwierdza, że budżet jest realistyczny i odpowiedni.*

*Komisja zapisuje zobowiązania w budżecie zgodnie z porozumieniem zawartym z państwami członkowskimi w sprawie perspektywy finansowej oraz z warunkami rozporządzeń w sprawie funduszy strukturalnych.*

<sup>(9)</sup> 4 % środków przydzielonych każdemu państwu członkowskiemu zostało umieszczone jako rezerwa, z której środki miały zostać rozdzielone na trzy najlepiej realizowane programy w trzech transzach od 2004 do 2006 r.

<sup>(10)</sup> Na przykład, w przypadku 79 mln euro umorzonych z programu z Niderlandów, do którego stosowała się zasada  $n + 2$ , 24 mln zostały przydzielone temu samemu programowi z rezerwy wykonawczej.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

początku programów spowodował nagromadzenie zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty, zaś zobowiązania są realizowane dopiero po wielu latach od ich zaciągnięcia.

3.18. Sytuacja ta jest spowodowana stale i równomiernie rosnącymi rocznymi budżetami zobowiązań i płatności. Tworząc budżety płatności, Komisja oparła się na założeniu, że kiedy cykle programowania będą się zazębiać, zmniejszone zapotrzebowanie na środki na początku nowego okresu zrównoważą płatności związane z końcem starego okresu <sup>(1)</sup>. Kiedy jednak tak się nie dzieje (tak jak w latach 2000–2003), środki pozostają w znacznym stopniu niewykorzystane. W efekcie zachodzi ryzyko, że znaczne tempo wydatkowania środków będzie się utrzymywać długo po zakończeniu okresu perspektywy finansowej 2000–2006.

3.19. W przypadku funduszy strukturalnych zasada  $n + 2$  spowodowała, że do chwili obecnej zostało anulowanych niewiele zobowiązań. Zasada ta jako narzędzie służące do zarządzania budżetem może utracić skuteczność, jeżeli państwa członkowskie występują z wnioskami o płatność w oparciu o niekwalifikowalne lub przewidywane płatności, aby zapobiec anulowaniu zobowiązań.

3.20. Trybunał zaleca, aby Komisja dokładnie przyjrzała się zbliżającemu się zakończeniu programów, z których finansowane są obecne działania strukturalne oraz wyciągnęła wnioski w zakresie skutków, jakie to zakończenie będzie miało dla rozpoczęcia nowych programów. Ponadto Komisja będzie musiała zapewnić skuteczne stosowanie zasady  $n + 2$  do funduszy strukturalnych, mając na uwadze, że będzie musiała anulować zobowiązania budżetowe o znacznej wartości, o ile państwa członkowskie nie zwiększą jeszcze tempa pokrywania kosztów kwalifikowalnych.

3.21. W okresie programowania 2007–2013 Komisja powinna:

- zagwarantować, aby programy były przyjmowane szybko i opierały się na rozsądnych założeniach,
- dokonać krytycznego przeglądu planów wydatkowania państw członkowskich, oraz
- zapewnić, aby roczne budżety w trakcie okresu programowania były zgodne z realistycznymi założeniami dotyczącymi tempa wydatkowania.

**3.18.** *Budżety Komisji oparte są na szczegółowej analizie wymagań związanych z każdym okresem programowania.*

*Na podstawie bieżących ram regulacyjnych (oraz ram na lata 2007–2013 omawianych przez władzę legislacyjną) znaczący poziom wydatków związanych z programami za dany okres utrzymuje się przez parę lat w kolejnym okresie. Komisja będzie dokładnie kontrolować sytuację, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia takich problemów na początku nowego cyklu programowania.*

**3.19.** *Poziom anulowanych zobowiązań nie jest właściwym wskaźnikiem skuteczności zasady  $n + 2$ , ponieważ zasada ta wpływa również na wspieranie wykonania budżetu.*

*Komisja w pełni zgadza się, że konieczne jest rygorystyczne stosowanie procedury  $n + 2$ .*

**3.20.** *Komisja zgadza się z zaleceniem.*

*Komisja w dalszym ciągu będzie zapewniać efektywne stosowanie zasady  $n + 2$ .*

**3.21.** *Komisja zgadza się z zaleceniem.*

<sup>(1)</sup> Patrz: odpowiedź Komisji na pkt 2.16 sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2003: „W przypadku programów wieloletnich wraz z upływem czasu wskutek nakładania się cykli programów rozkład płatności ulega wyrównaniu. Np. na początku nowego okresu programowania dotyczącego funduszy strukturalnych płatności zrealizowane w ramach programów obejmujących poprzedni okres programowania zazwyczaj kompensują niskie tempo wydatkowania charakteryzujące bieżące programy w fazie początkowej.”



## ROZDZIAŁ 4

**Dochody**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	4.1–4.2
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	4.3–4.30
Zakres kontroli	4.3–4.5
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	4.6–4.8
Funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli	4.9–4.25
Systemy nadzoru i kontroli Komisji	4.9–4.21
Systemy nadzoru i kontroli w państwach członkowskich	4.22–4.25
Wnioski i zalecenia	4.26–4.30
Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami	4.31–4.32
Tradycyjne zasoby własne: korekta konta B	4.31–4.32



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

4.1. Na dochody budżetu Unii Europejskiej składają się zasoby własne i inne rodzaje dochodów. Jak pokazuje **tabela 4.1**, **wykres 4.1** oraz **wykres 4.2**, zasoby własne stanowią zdecydowanie główne źródło finansowania wydatków budżetowych (94,3 %).

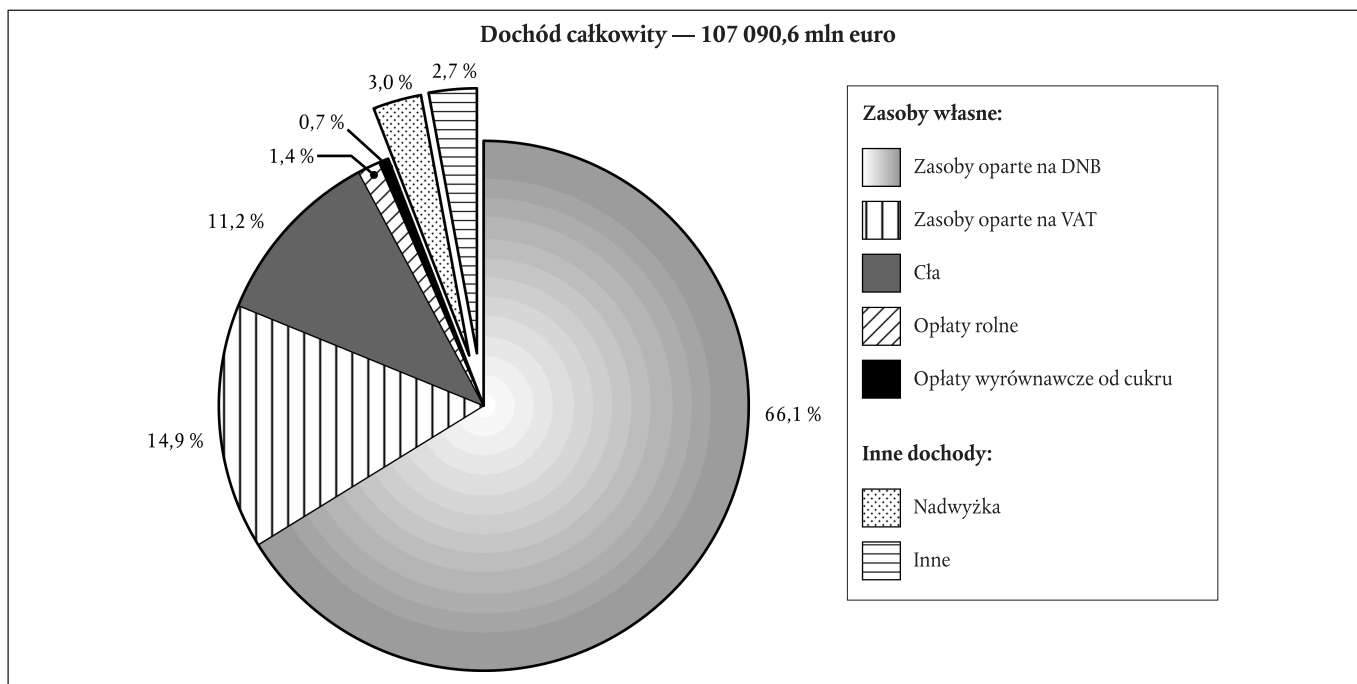
Tabela 4.1 — Dochód za lata budżetowe 2004 i 2005

(w mln euro)

Rodzaj dochodu i odpowiadająca mu linia budżetowa	Dochód rzeczywisty w roku 2004	Opracowanie budżetu na rok 2005		Dochód rzeczywisty w roku 2005	Zmiana w % (2004–2005)
		Budżet początkowy	Budżet ostateczny		
	(a)	(b)	(c)	(d)	e = [(d) – (a)]/(a)
1 Tradycyjne zasoby własne (po potrąceniu 25 % kosztów poboru)	12 307,1	12 363,0	13 944,0	14 063,1	14,3
— Opłaty rolne (rozdział 10)	1 313,4	819,5	1 119,4	1 350,8	2,8
— Opłaty wyrównawcze od cukru i izoglukozy (rozdział 11)	401,6	793,6	793,8	695,1	73,1
— Cła (rozdział 12)	10 592,1	10 749,9	12 030,8	12 017,2	13,5
2 Zasoby oparte na VAT	13 912,1	15 313,5	15 956,0	16 018,0	15,1
— Zasoby oparte na VAT w bieżącym roku budżetowym (rozdział 13)	13 679,3	15 313,5	15 556,0	15 618,9	
— Salda z lat ubiegłych (rozdział 31)	232,8	0,0	400,0	399,1	
3 Zasoby oparte na DNB	68 982,0	77 583,0	70 935,4	70 860,6	2,7
— Zasoby oparte na DNB w bieżącym roku budżetowym (rozdział 14)	69 214,2	77 583,0	68 884,1	68 811,6	
— Salda z lat ubiegłych (rozdział 32)	– 232,2	0,0	2 051,3	2 049,0	
4 Salda i korekty	– 148,0	0,0	0,0	– 130,6	– 11,8
— Rabat brytyjski (rozdział 15)	– 149,3	0,0	0,0	– 120,3	
— Końcowe obliczenie rabatu brytyjskiego (rozdział 35)	1,3	0,0	0,0	– 10,3	
5 Inne dochody	8 458,7	1 040,5	4 848,6	6 279,5	– 25,8
— Nadwyżka za ubiegły rok budżetowy (rozdział 30)	5 693,0	0,0	3 262,7	3 262,7	– 42,7
— Dochody różne (tytuły 4–9)	2 765,7	1 040,5	1 585,9	3 016,8	9,1
<b>Ogółem</b>	<b>103 511,9</b>	<b>106 300,0</b>	<b>105 684,0</b>	<b>107 090,6</b>	<b>3,5</b>

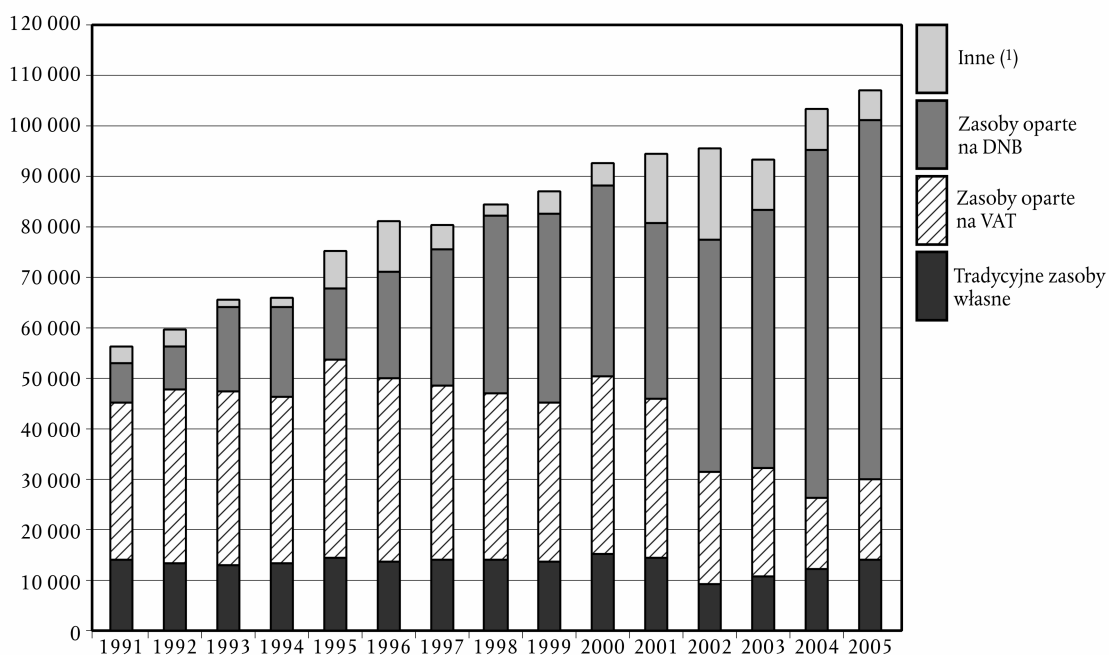
Źródło: Budżety i budżety korygujące za rok 2005; sprawozdania finansowe Wspólnot Europejskich za rok 2005.

Wykres 4.1 — Rozbicie rzeczywistych dochodów w roku 2005



Źródło: Sprawozdania finansowe Wspólnot Europejskich za rok 2005.

Wykres 4.2 — Ewolucja źródeł rzeczywistych dochodów w latach 1991–2005



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

Źródło: Sprawozdania finansowe Wspólnot Europejskich za rok 2005.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.2. Wyróżnia się trzy kategorie zasobów własnych: tradycyjne zasoby własne <sup>(1)</sup> — cła, opłaty rolne i opłaty wyrównawcze od cukru (13,3 %), zasoby własne wyliczone w oparciu o kwotę podatku od wartości dodanej (VAT) pobraną przez państwa członkowskie (14,9 %) oraz zasoby własne pochodzące z dochodu narodowego brutto (DNB) <sup>(2)</sup> państw członkowskich (66,1 %).

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA  
WIARYGODNOŚCI*Zakres kontroli***Tradycyjne zasoby własne**

4.3. Do głównych rodzajów nieprawidłowości występujących przy poborze tradycyjnych zasobów własnych należą: uchylanie się od cła przez podanie fałszywych informacji lub po prostu przemyt, błędy w obliczeniach albo brak nałożenia opłat celnych z powodu niewykrytych błędów lub niedociągnięć w systemach administracji celnej, a także błędy lub zaniechania popełnione w ramach rozliczania się przez państwa członkowskie z nałożonych opłat celnych.

4.4. Prowadzona przez Trybunał kontrola rozliczeń nie może obejmować przywozów niezgłoszonych albo takich, które zostały pominięte w ramach nadzoru celnego. Jednakże działania kontrolne Trybunału objęły analizę systemów nadzoru i kontroli, zarówno w Komisji, jak i w państwach członkowskich, w celu uzyskania wystarczającej pewności co do kompletności. Na działania te złożyły się: kontrola organizacji dozoru celnego i krajowych systemów rachunkowości w zakresie tradycyjnych zasobów własnych w ośmiu państwach członkowskich <sup>(3)</sup> (patrz: pkt 4.22), badanie skuteczności postanowień w zakresie wzajemnej pomocy (pkt 4.10–4.12); badanie sprawozdania finansowego Komisji w zakresie tradycyjnych zasobów własnych oraz analiza przepływu opłat w celu uzyskania wystarczającej pewności, że kwoty wykazane na każdym etapie były kompletne i prawidłowe.

<sup>(1)</sup> Tradycyjne zasoby własne są pobierane w imieniu Unii Europejskiej przez państwa członkowskie, które zatrzymują 25 % jako pokrycie kosztów poboru.

<sup>(2)</sup> W przeciwieństwie do tradycyjnych zasobów własnych, zasoby własne oparte na VAT i DNB wynikają z zastosowania jednolitych stawek w odniesieniu do zharmonizowanych podstaw opodatkowania podatkiem VAT lub do DNB państw członkowskich i są obliczane zgodnie z zasadami wspólnotowymi.

<sup>(3)</sup> Belgia, Republika Czeska, Niderlandy, Niemcy, Irlandia, Luksemburg, Malta i Zjednoczone Królestwo. Systemy rachunkowości w zakresie tradycyjnych zasobów własnych zostały ponadto zbadane we Włoszech, w Polsce oraz w Szwecji.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Zasoby własne w oparciu o VAT i DNB**

4.5. Zasoby 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 zagregowanych danych 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 ostatecznego sprawozdania finansowego. Kontrola objęła zatem ustalenie rocznego budżetu i jego wykonanie w zakresie płatności dokonywanych przez państwa członkowskie. Ponadto Trybunał kontynuował swoje badanie systemów nadzoru i kontroli w odniesieniu do kompilacji rachunków narodowych w urzędach statystycznych państw członkowskich.

*Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń***Tradycyjne zasoby własne**

4.6. W zgłoszeniach celnych (transakcje leżące u podstaw rozliczeń tradycyjnych zasobów własnych) stwierdzono pomniejsze błędy, które nie miały jednak istotnego wpływu na rozliczenia. Jednakże tradycyjne zasoby własne odpowiadające niektórym transakcjom, które powinny być zostać bezzwłocznie udostępnione Komisji, zostały zatrzymane i zapisane na oddzielnym rachunku (na koncie B).

4.7. Podobnie jak w latach ubiegłych, w wyniku kontroli zarówno Trybunału, jak i Komisji (patrz: pkt 4.9) stwierdzono systematyczne występowanie problemów w zakresie konta B w szeregu państw członkowskich<sup>(4)</sup>. Niektóre błędy związane są z warunkami dokonywania zapisu na tym koncie. W państwach członkowskich, których konto B stanowi 34 % salda, długi celne, które są częściowo zabezpieczone, są mimo to w pełnej wysokości zapisywane na koncie B, co prowadzi do opóźnień w udostępnianiu Komisji zabezpieczonej części. Inne błędy wynikają z faktu, że państwa członkowskie nie dostosowały swoich systemów rachunkowości, tak by dokładnie odnotowywały odwołania lub windykacje, lub że wewnętrzny nadzór nad kompilacją sprawozdań jest niewystarczający. W konsekwencji między Komisją a Niemcami toczy się dyskusja o 22,7 mln euro potencjalnych należności.

**4.6.** Komisja wymaga od państw członkowskich zapłaty odsetek za wszelką stwierdzoną zwłokę w udostępnianiu tradycyjnych zasobów własnych.

**4.7.** Komisja zgadza się z wnioskami Trybunału. Zapisywanie niekwestionowanych kwot na rachunkach B z powodu niewystarczającej kwoty gwarancji jest niewłaściwe. Jest również sprzeczne z zaleceniami przekazanymi przez Komisję państwom członkowskim. Komisja podejmie stosowne środki zapobiegające tej niewłaściwej praktyce obejmujące m.in. postępowanie w sprawie naruszenia przepisów prawa.

Niemcy pierwotnie dokonały korekt na rachunku B w wysokości 40 mln euro. Komisja w dalszym ciągu wymaga wiarygodnego określania finansowych skutków korekty. Dotychczas dokonano tego jedynie w przypadku mniej niż połowy korekt i udostępnionej kwoty 387 415 euro. Niemcy zobowiązane są do dostarczenia dalszej dokumentacji dla pozostałej kwoty (około 22,7 mln euro). Komisja podejmie wówczas odpowiednie działania.

<sup>(4)</sup> Belgia, Republika Czeska, Niemcy, Irlandia, Włochy, Grecja, Hiszpania, Finlandia i Zjednoczone Królestwo.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Zasoby własne oparte na VAT i DNB**

4.8. Kontrola Trybunału nie doprowadziła do wykrycia istotnych nieprawidłowości w zakresie płatności zasobów własnych opartych na VAT i DNB przez państwa członkowskie.

*Funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli***Systemy nadzoru i kontroli Komisji***Tradycyjne zasoby własne*

4.9. Trybunał dokonał przeglądu kontroli przeprowadzonych przez Komisję <sup>(5)</sup> i uwzględnił ich wyniki. Podobnie jak w latach poprzednich stwierdzono, że zastosowana przez Komisję metodologia była racjonalna, a dokumentacja prawidłowa. Kontrole wykazały, że systemy poboru tradycyjnych zasobów własnych były ogólnie zadowalające, aczkolwiek potwierdzono wciąż niską wiarygodność konta B w niektórych państwach członkowskich (patrz: pkt 4.7).

*Wzajemna pomoc w sprawach celnych*

4.10. Ważnym aspektem systemów nadzoru i kontroli jest koordynacja działań państw członkowskich i Komisji w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty przed nadużyciami finansowymi i nieprawidłowościami <sup>(6)</sup>. Niedociągnięcia w tych systemach prowadziłyby do ryzyka, że nie wszystkie należne kwoty zostaną pobrane. Przepisy szczegółowe w zakresie wzajemnej pomocy w sprawach celnych zawiera rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 <sup>(7)</sup>. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) wspiera Komisję w zadaniu prowadzenia tej współpracy.

<sup>(5)</sup> Artykuł 18 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonującego decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, str. 1), zmienionego rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 2028/2004 (Dz.U. L 352 z 27.11.2004, str. 1).

<sup>(6)</sup> Artykuł 6 ust. 5 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000.

<sup>(7)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.U. L 82 z 22.3.1997, str. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 807/2003 (Dz.U. L 122 z 16.5.2003, str. 36).

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.11. Nadal istnieją niespójności w zgłaszaniu przez państwa członkowskie spraw objętych wzajemną pomocą oraz bardzo duże opóźnienia, niekiedy przekraczające pięć lat, na etapie dochodzenia administracyjnego, które mogą prowadzić do utraty dochodów, ponieważ z zasady po upływie trzech lat następuje przedawnienie. Ustalenie to pokrywa się z uwagą poczynioną przez Trybunał w ramach niedawno przeprowadzonej kontroli zarządzania OLAF<sup>(8)</sup>, że nie istnieją zasady spójnego monitorowania postępów w zakresie spraw objętych wzajemną pomocą w państwach członkowskich.

4.12. Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD) wprowadziła niedawno system RIF (ang. Risk Information Form) będący systemem wymiany informacji na temat kontroli i ryzyka między służbami celnymi państw członkowskich. 90 % pól w formularzu RIF można znaleźć także na standardowym zawiadomieniu o wzajemnej pomocy, a informacje uzyskiwane z tych dwóch systemów często wykorzystują te same służby państw członkowskich, włączając w to służby dochodzeniowe/wywiadowcze oraz kontrolne. Nawet jeżeli zgłoszone zostanie potencjalne ryzyko w systemie RIF, przepisy wymagają sporządzenia równoległej wiadomości dla OLAF z wykorzystaniem procedury wzajemnej pomocy w przypadkach naruszenia przepisów celnych.

Zasoby własne oparte na VAT

4.13. W roku budżetowym 2005 w poszerzonej Unii Europejskiej Komisja zdołała utrzymać częstotliwość i jakość przeprowadzanych przez siebie kontroli na miejscu.

4.14. Liczba pozostających zastrzeżeń<sup>(9)</sup> w odniesieniu do sprawozdań VAT państw członkowskich pozostaje wysoka. Po zniesieniu 37 zastrzeżeń i zgłoszeniu nowych 41 ogólna liczba zastrzeżeń zwiększyła się do 111 na koniec 2005 r.; udział poszczególnych państw członkowskich w tej liczbie przedstawia **tabela 4.2**. Wpływ finansowy zastrzeżeń nie został jeszcze oszacowany przez Komisję.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**4.11.** Etap dochodzenia może być złożony i czasochłonny. Komisja zobowiązała państwa członkowskie, które zwlekają z szukaniem dowodów nieprawidłowości (co prowadzi do utraty dochodów), do zapłaty niepobranych ceł wraz z odsetkami za zwłokę w ich udostępnieniu.

Komisja oceniła już przetwarzanie informacji w ramach wzajemnej pomocy państw członkowskich. Wykazała ona konieczność wprowadzenia bardziej nowoczesnej procedury w celu sprawniejszego pozyskiwania, przekazywania i analizowania informacji przez państwa członkowskie oraz ograniczenia czasu reakcji. Obecnie podejmowane są działania mające na celu przeniesienie wszystkich bieżących modułów systemu informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS) do nowej technologii sieciowej. Ponadto Komisja i państwa członkowskie postanowiły uwzględnić w tym procesie zmiany w zakresie systemu komunikacji e-MA.

**4.12.** Rozporządzenie Rady nr 648/2005 wprowadziło ogólny wymóg wspólnotowego ramowego systemu zarządzania ryzykiem celnym. System wymiany informacji RIF stanowi integralną część wyżej wymienionego systemu ramowego, a z doświadczeń Komisji wynika, że obecnie jest on wykorzystywany dla realizacji jednego z głównych celów, jakim jest dotarcie do większej liczby celników w granicznych służbach celnych.

OLAF i TAXUD prowadzą i będą kontynuować współpracę w celu zapewnienia maksymalnej synergii między AFIS a RIF przy uwzględnieniu różnic między wymaganiami związanymi z kontrolą w pierwszym etapie a działaniami w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

**4.14.** Komisja zgłasza zastrzeżenia, gdy nie zgadza się z danymi liczbowymi lub metodami państw członkowskich lub gdy żąda dokumentów uzasadniających wykorzystywane dane liczbowe lub metody, lub w przypadku gdy państwo członkowskie nie przedstawia żadnych danych liczbowych. Z tego powodu bardzo rzadko udaje się dokładnie oszacować skutki finansowe wydania zastrzeżeń. Ponadto Komisja nie chciałaby, aby tego rodzaju szacunki odwiodły państwa członkowskie od realizacji nierzadko trudnych prac koniecznych w celu uzyskania dokładnych danych i właściwych metod obliczeń. Tym niemniej Komisja ponownie zbada tę kwestię.

<sup>(8)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 1/2005 (Dz.U. C 202 z 18.8.2005).

<sup>(9)</sup> Zastrzeżenia odnoszą się do korzystania z rzetelnych ilościowych danych i akceptowanej metodologii przy sporządzaniu przez państwa członkowskie sprawozdań VAT oraz umożliwiają wprowadzenie do tych sprawozdań korekt po upływie czteroletniego okresu przewidzianego w prawodawstwie wspólnotowym.



**Tabela 4.2 — Zastrzeżenia VAT na dzień 31 grudnia 2005 roku**

Państwa członkowskie <sup>(1)</sup>	Liczba zastrzeżeń pozostających w dniu 31.12.2004	Zastrzeżenia zgłoszone w 2005 r.	Zastrzeżenia zniesione w 2005 r.	Liczba zastrzeżeń pozostających w dniu 31.12.2005	Najstarszy rok, do którego odnoszą się zastrzeżenia
Belgia	4	5	3	6	1989
Dania	1	0	0	1	1991
Niemcy	17	8	8	17	1999
Grecja	13	0	0	13	1997
Hiszpania	3	6	3	6	1999
Francja	9	4	6	7	1993
Irlandia	1	9	0	10	1998
Włochy	12	0	1	11	1995
Luksemburg	3	1	3	1	1997
Niderlandy	2	1	2	1	2001
Austria	3	5	0	8	1995
Portugalia	5	0	0	5	1996
Finlandia	6	1	0	7	1995
Szwecja	21	1	11	11	1995
Zjednoczone Królestwo	7	0	0	7	1995
<b>Ogółem</b>	<b>107</b>	<b>41</b>	<b>37</b>	<b>111</b>	

<sup>(1)</sup> W odniesieniu do nowych państw członkowskich nie zgłoszono żadnych zastrzeżeń, ponieważ przekazały one swoje pierwsze sprawozdania VAT w 2005 r.

4.15. Trybunał zauważa, że zniesienie zastrzeżenia zależy w głównej mierze od podjęcia przez dane państwo członkowskie odpowiednich działań. W przypadku niektórych zastrzeżeń może zostać wszczęte przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości postępowanie w sprawie naruszenia przepisów prawa. Oprócz tego nie istnieje obecnie skuteczny instrument gwarantujący przekazywanie przez państwa członkowskie odpowiednich informacji w jasno określonym terminie, co umożliwiłoby Komisji w rozsądnym terminie podejmowanie decyzji o zniesieniu pozostających zastrzeżeń.

Zasoby własne w oparciu o DNB

4.16. W odniesieniu do zasobów własnych w oparciu o DNB bezpośrednia weryfikacja przez Komisję rachunków narodowych, które stanowią podstawę danych przedstawianych w kwestionariuszach DNB, była wciąż niewystarczająca <sup>(10)</sup>. W 2005 r. kontrole prowadzone przez Komisję w ramach systemów nadzoru i kontroli ograniczały się do kontroli dokumentacji <sup>(11)</sup> w zakresie jakości i spójności danych zawartych w kwestionariuszach DNB przedstawionych przez państwa członkowskie.

<sup>(10)</sup> Dokument sporządzony w oparciu o wspólny model, za pomocą którego krajowe urzędy statystyczne co roku przekazują dane na temat DNB do Eurostatu. Na podstawie tych liczb obliczane są zasoby własne oparte na DNB.

<sup>(11)</sup> Z wyjątkiem kontroli w Niemczech.

4.15. Zastrzeżenia są narzędziem zapewniającym możliwość wprowadzenia korekt w sprawozdaniach VAT po obowiązującym terminie czterech lat. Zdaniem Komisji, w przypadku gdy państwa członkowskie nieprawidłowo stosują przepisy dotyczące VAT lub zasobów własnych, rozwiązaniem może być postępowanie w sprawie naruszenia przepisów prawa. W innych przypadkach Komisja zbada możliwość i stosowność wprowadzenia (np. do rozporządzenia Rady nr 1553/89) instrumentu zalecanego przez Trybunał.

4.16. Jesienią Komisja weryfikuje roczne kwestionariusze DNB w oparciu o jedną znormalizowaną listę kontrolną dla wszystkich państw członkowskich, korzystając z wiedzy specjalistów Komisji na temat praktyk stosowanych w poszczególnych krajach oraz w razie konieczności zwracając się do państw członkowskich o dodatkowe informacje. Kwestionariusze DNB są przekazywane do weryfikacji komite- towi DNB. Zastosowanie takiego podejścia umożliwia tymczasowe wykorzystanie danych w obliczeniach budżetowych przy uwzględnieniu zgłoszonych już państwom członkowskim zastrzeżeń.

W celu uzupełnienia tego rodzaju kontroli Komisja wznowi misje kontrolne w państwach członkowskich po uzyskaniu i analizie nowych wykazów w 2008 r., kładąc większy nacisk na źródła i stosowane metody



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

oraz zastrzeżenia. Konieczne będzie jednak uwzględnienie ograniczeń w zakresie zasobów.

4.17. W sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2004 <sup>(12)</sup> Trybunał zwrócił uwagę na niedociągnięcia w sprawozdaniach dotyczących jakości przedstawionych przez państwa członkowskie. Przegląd sprawozdań dotyczących jakości przedłożonych w 2005 r. wykazał, że większość z tych niedociągnięć została wyeliminowana. Nie przedstawiono dotąd jednak wyników przeprowadzonych przez państwa członkowskie badań jakości danych na temat DNB i jego składników.

4.17. Komisja wezwała państwa członkowskie do szybszego przedstawienia wyników przeprowadzonych przez nie badań jakości danych na temat DNB (patrz: odpowiedź na pkt 4.30 lit. c)).

4.18. Na koniec roku budżetowego 2005 pozostawały w sumie 63 zastrzeżenia szczegółowe <sup>(13)</sup> (głównie odnoszące się do lat 1995–2001); ich rozdział między państwami UE-15 był nierównomierny, zarówno jeżeli chodzi o liczbę zastrzeżeń, jak i o działania podjęte w celu ich zniesienia (patrz: **tabela 4.3**).

**Table 4.3 — Zastrzeżenia VAT na dzień 31 grudnia 2005 r.**

Państwa członkowskie <sup>(1)</sup>	Liczba zastrzeżeń pozostających w dniu 31.12.2004	Zastrzeżenia zgłoszone w 2005 r.	Zastrzeżenia zniesione w 2005 r.	Liczba zastrzeżeń pozostających w dniu 31.12.2005 <sup>(2)</sup>
Belgia	3	—	—	3
Dania	5	—	—	5
Niemcy	1	3	1	3
Grecja	7	—	—	7
Hiszpania	5	—	—	5
Francja	8	—	—	8
Irlandia	4	—	—	4
Włochy	4	—	—	4
Luksemburg	1	8	1	8
Niderlandy	4	—	2	2
Austria	4	—	3	1
Portugalia	4	—	—	4
Finlandia	3	—	—	3
Szwecja	0	—	—	0
Zjednoczone Królestwo	6	—	—	6
<b>Ogółem</b>	<b>59</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>63</b>

<sup>(1)</sup> Jak dotąd nie zgłoszono zastrzeżeń w odniesieniu do żadnego z nowych państw członkowskich, ponieważ kraje te mają czas na przekazanie swoich wykazów ESA 95 do końca 2006 r.

<sup>(2)</sup> Austria, Belgia, Dania, Niemcy, Grecja, Francja, Irlandia, Włochy, Niderlandy, Hiszpania i Portugalia przedstawiły zaktualizowane zestawienia w odniesieniu do niektórych pozostających zastrzeżeń, aby umożliwić Komisji podjęcie decyzji.

<sup>(12)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 3.36–3.37.

<sup>(13)</sup> Zastrzeżenia do zasobów własnych opartych na DNB odnoszą się do źródeł i metod wykorzystywanych przez państwa członkowskie przy kompilacji zagregowanych danych w rachunkach narodowych i umożliwiają korektę danych dotyczących wielkości DNB po upływie czteroletniego terminu przewidzianego w prawodawstwie wspólnotowym.

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.19. Komisja będzie musiała wysunąć zastrzeżenie wobec wszystkich państw UE-15 dotyczące ujęcia w DNB nielegalnej działalności, co umożliwi dokonanie korekt odpowiednich zagregowanych danych począwszy od roku 2002 <sup>(14)</sup>.

Usługi pośrednictwa finansowego mierzone pośrednio (FISIM)

4.20. Od 2005 r. obowiązują <sup>(15)</sup> nowe zasady alokacji FISIM w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95). Ich celem jest umożliwienie lepszego porównania poziomów DNB państw członkowskich Wspólnoty. Według Eurostatu <sup>(16)</sup> wprowadzenie nowych zasad doprowadzi do znaczącego wzrostu DNB, różnego w poszczególnych państwach członkowskich i w różnych latach, ale wahającego się średnio od 0,5 do 2 %.

4.21. W przypadkach, w których modyfikacje ESA 95 skutkowałyby znaczącymi zmianami DNB, Rada będzie zobowiązana do zadecydowania na podstawie wniosku Komisji <sup>(17)</sup> o zastosowaniu tych modyfikacji do zasobów własnych. Chociaż decyzja wprowadzająca nowe zasady alokacji FISIM w ESA 95 została przyjęta jeszcze w 2002 r., Komisja nadal nie przedstawiła żadnego wniosku w sprawie alokacji FISIM do celów zasobów własnych. Taka alokacja miałaby wpływ na poziom finansowego obciążenia państw członkowskich.

### Systemy nadzoru i kontroli w państwach członkowskich

*Tradycyjne zasoby własne*

4.22. Stwierdzono, że systemy dozoru celnego i rachunkowości w zakresie tradycyjnych zasobów własnych na ogół funkcjonują właściwie. Niemniej jednak w wyniku badania tranzytu

<sup>(14)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt. 3.43–3.44 i odpowiednie odpowiedzi Komisji.

<sup>(15)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1889/2002 z 23 października 2002 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 448/98 uzupełniające i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2223/96 w odniesieniu do sposobu podziału usług pośrednictwa finansowego mierzonych pośrednio (FISIM) w ramach europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych (ESA) (Dz.U. L 286 z 24.10.2002, str. 11).

<sup>(16)</sup> „Changes to National Accounts in 2005”, publikacja Eurostatu z 14 lutego 2006 r.

<sup>(17)</sup> Artykuł 2 ust. 7 decyzji Rady 2000/597/WE, Euratom z dnia 29 września 2000 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 253 z 7.10.2000, str. 42).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**4.19.** Komisja skierowała do państw członkowskich zastrzeżenie dotyczące ujęcia nielegalnej działalności w lipcu 2006 r.

**4.21.** Modyfikacje statystyczne wprowadzone przez UE w celu poprawy metodologii ESA oraz dokładniejszego porównania działalności gospodarczej w poszczególnych państwach członkowskich powinny również mieć zastosowanie w odniesieniu do płatności na poczet zasobów własnych, po tym jak uzgodnione modyfikacje będą jednolicie stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Komisja złoży zatem wniosek w sprawie alokacji FISIM do celów zasobów własnych oparty na DNB, gdy uzna, że wszystkie państwa członkowskie są w stanie wprowadzić zmiany w jednolity sposób.

**4.22.** Wszystkie uwagi Trybunału zostaną uwzględnione przez właściwe państwa członkowskie.

W przypadku tranzytu w systemie opartym na dokumentach w wersji papierowej było dużo pytań dotyczących właściwej realizacji przepływu towarów, a odpowiedź na nie często wymagała dużo czasu. Wdrożony w 2005 r. nowy skomputeryzowany system tranzytowy (NCTS) zapewni znacznie lepsze podstawy działania. Można spodziewać się, że liczba pytań dotyczących pełnej i terminowej realizacji przepływów przypuszczalnie będzie mniejsza, a odpowiedzi na przedstawione pytania będą przygotowywane szybciej. Komisja bada obecnie stosowanie przepisów tranzytowych w państwach członkowskich. Wstępne wyniki wskazują, że opóźnienia mające wpływ na tradycyjne zasoby własne odnoszą się do przepływów zarządzanych w ramach starego, a nie nowego systemu oraz że obecne tendencje są optymistyczne. Ponadto trwa odrębny przegląd procedury dochodzeniowej.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

wspólnotowego ustalono, że wiele państw członkowskich <sup>(18)</sup> nie ma skutecznych systemów terminowego wszczynania postępowań poszukiwawczych w przypadkach wystąpienia wątpliwości związanych z dotarciem przesyłek; stwierdzono też znaczne opóźnienia na późniejszych etapach postępowań poszukiwawczych i procedur windykacyjnych. W rezultacie w takich przypadkach często występowały opóźnienia w pobieraniu należności. W niektórych państwach członkowskich <sup>(19)</sup> kontrola celna towarów składowanych czasowo <sup>(20)</sup> była niewystarczająca by zapewnić przestrzeganie terminów i stosowanie innych zasad określonych we Wspólnotowym Kodeksie Celnym. W jednym państwie członkowskim <sup>(21)</sup> między kontrolami celnymi poszczególnych podmiotów gospodarczych upływało zwykle ponad trzy lata, co narażało na utratę tradycyjnych zasobów własnych z uwagi na bliskość przedawnienia.

*Kontrole celne coraz częściej są przeprowadzane wewnętrznie poprzez analizy dokumentacji handlowej oparte na audycie i zaplanowane na podstawie analizy ryzyka. Wymienione państwo członkowskie zamierza zaktualizować swoją strategię w celu minimalizacji ryzyka przedawnienia.*

*Zasoby własne oparte na DNB*

4.23. W sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2004 Trybunał zauważył, że istnieją znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie istnienia i wdrożenia w urzędach statystycznych niektórych elementów systemów nadzoru i kontroli odnoszących się do kompilacji rachunków narodowych. W 2005 r. badanie zostało rozszerzone o sześć państw członkowskich <sup>(22)</sup> i w jego wyniku stwierdzono szereg niedociągnięć w następujących dziedzinach:

- a) prowadzenie formalnej i ustrukturyzowanej analizy ryzyka w odniesieniu do procesu kompilacji rachunków narodowych <sup>(23)</sup>;
- b) istnienie umów lub równoważnych uzgodnień pomiędzy departamentami ds. rachunków narodowych a jednostkami dostarczającymi podstawowe dane statystyczne, określających warunki dostarczania i jakość danych <sup>(24)</sup>;

**4.23.** *Patrz: odpowiedź na pkt 4.25.*

<sup>(18)</sup> Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa, Węgry, Polska, Słowenia i Szwecja.

<sup>(19)</sup> Republika Czeska, Niemcy, Malta i Zjednoczone Królestwo.

<sup>(20)</sup> Towary, które zostały przedstawione organowi celnemu i ujęte w deklaracji skróconej, ale które oczekują na zakończenie formalności koniecznych do nadania im przeznaczenia celnego (np. dopuszczenie do swobodnego obrotu).

<sup>(21)</sup> Zjednoczone Królestwo. Zgodnie ze Wspólnotowym Kodeksem Celnym dodatkowego cła nie można nałożyć po upływie trzech lat od płatności pierwotnego długu celnego.

<sup>(22)</sup> Austria, Belgia, Finlandia, Republika Czeska, Słowacja i Szwecja.

<sup>(23)</sup> Ten element nie został w pełni wdrożony w żadnym skontrolowanym państwie członkowskim.

<sup>(24)</sup> Ten element został w pełni wdrożony w Belgii, Republice Czeskiej, Austrii, Słowacji i Szwecji.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) systematyczne sporządzanie „sprawozdań dotyczących jakości” towarzyszących badaniom statystycznym <sup>(25)</sup>;
- d) prowadzenie wewnętrznych kontroli procesu gromadzenia i kompilacji danych statystycznych <sup>(26)</sup>.

4.24. W 2005 r. przyjęto Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych <sup>(27)</sup>, zawierający podstawowe zasady mające na celu podwyższenie jakości produktów statystycznych (w tym rachunków narodowych). W 2005 r. krajowe urzędy statystyczne musiały przeprowadzić samoocenę w zakresie przestrzegania podstawowych zasad ujętych w tym kodeksie. Te samooceny będą uzupełnione i zatwierdzone w ramach ocen partnerskich, które zostaną przeprowadzone w 2006 i 2007 r. i które będzie koordynować Komisja.

4.25. Trybunał nadal uważa, że różnice w istnieniu i wdrażaniu systemów nadzoru i kontroli mogą prowadzić do zróżnicowanego stopnia wiarygodności, porównywalności i kompletności rachunków narodowych.

**4.25.** Komisja stosuje znormalizowane narzędzie weryfikacji wiarygodności, porównywalności i kompletności stosowanych przez wszystkie państwa członkowskie danych dotyczących DNB w zakresie zasobów własnych, w tym szczegółowe opisy źródeł i metod (wykazów DNB) z coroczną aktualizacją w formie sprawozdań dotyczących jakości. Zdaniem Komisji podejście to jest kluczowe dla potwierdzenia wiarygodności, porównywalności i kompletności danych dotyczących DNB.

Wdrożenie przez państwa członkowskie systemów nadzoru i kontroli rachunków krajowych zapewniłoby dodatkowe wzmocnienie wiarygodności. Komisja będzie zatem aktywnie promować wymianę dobrych praktyk organizacyjnych między państwami członkowskimi.

*Wnioski i zalecenia*

4.26. Uwzględniając zakres kontroli (patrz: pkt 4.3) oraz z wyjątkiem kwestii odnoszących się do konta B, o których mowa w pkt 4.6–4.7, Trybunał uznał, że systemy dozoru celnego są zadowalające we wszystkich istotnych aspektach, rozliczenia prowadzone w zakresie tradycyjnych zasobów własnych są rzetelne, a transakcje leżące u ich podstaw — legalne i prawidłowe.

4.27. W zakresie tradycyjnych zasobów własnych Trybunał formułuje następujące zalecenia:

- a) aby poprawić skuteczność wzajemnej pomocy i zmniejszyć ryzyko przedawnienia roszczeń, OLAF i DG TAXUD powinny uprościć systemy sprawozdawczości oraz

**4.27.**

- a) Obecnie OLAF i DG TAXUD pracują wspólnie nad bardziej zintegrowanym podejściem w celu usprawnienia systemów sprawozdawczości i monitorowania (patrz: odpowiedź na pkt 4.12).

<sup>(25)</sup> W Austrii, Słowacji, Finlandii i Szwecji.

<sup>(26)</sup> Element ten został w pełni wdrożony w Republice Czeskiej i Szwecji.

<sup>(27)</sup> COM(2005) 217 wersja ostateczna z 25.5.2005.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

monitorowania, a także prowadzić działania w kierunku stworzenia bardziej zintegrowanego podejścia, np. poprzez przyjęcie programu działań wspólnego dla określonych dyrekcji generalnych (pkt 4.12); oraz

- b) wobec utrzymujących się problemów w zakresie konta B Komisja powinna w odpowiednim terminie rozważyć, czy obecne rozporządzenie przedstawia wymagania w tym zakresie w sposób wystarczająco jasny, czy możliwe byłoby sporządzenie wytycznych zawierających przykłady najlepszych praktyk oraz czy możliwe jest uproszczenie procedur w celu ograniczenia występowania błędów (pkt 4.7).

4.28. Uwzględniając zakres kontroli, o którym mowa w pkt 4.5, Trybunał uważa, że na podstawie danych dostarczonych przez państwa członkowskie zasoby oparte na VAT i DNB, we wszystkich istotnych aspektach, zostały poprawnie obliczone, pobrane i zarejestrowane przez Komisję w sprawozdaniu finansowym Wspólnoty.

4.29. W zakresie prowadzonych przez Komisję kontroli systemów leżących u podstaw obliczania zasobów własnych opartych na VAT, Trybunał:

- a) zauważa, że zastrzeżenia, w szczególności z uwagi na ich wysoką liczbę (111), mają wpływ na poprawność sprawozdań VAT państw członkowskich i zaleca, aby Komisja, w porozumieniu z państwami członkowskimi i tam gdzie jest to możliwe, oszacowała wpływ tych zastrzeżeń (patrz: pkt 4.14);
- b) zaleca, by Komisja wprowadziła instrument zapewniający znoszenie zastrzeżeń w rozsądnych ramach czasowych (patrz: pkt 4.15).

4.30. Działania kontrolne Trybunału dotyczące zasobów własnych opartych na DNB wykazały niedociągnięcia, które mogą mieć wpływ na jakość danych, na podstawie których ustalane są składki DNB państw członkowskich. Trybunał zaleca Komisji, aby:

- a) przeprowadzała więcej weryfikacji wybranych zagregowanych kwot na rachunkach narodowych (patrz: pkt 4.16);

- b) W 2004 r. Komisja otrzymała zatwierdzone przez Radę zmiany prawne do przepisów dotyczących rachunków B. W związku ze zmianami przewidziany jest okres przejściowy kończący się w 2009 r. Skutki tych zmian należy ocenić przed wprowadzeniem jakichkolwiek dalszych modyfikacji. W międzyczasie Komisja będzie w dalszym ciągu informować państwa członkowskie o poprawnym wykorzystywaniu rachunków B oraz skutkach wyroków Trybunału Sprawiedliwości mających wpływ na podejście księgowe przyjęte w stosunku do tradycyjnych zasobów własnych.

4.29.

- a) W przypadku zastrzeżenia Komisja kontynuuje rozmowy z danym państwem członkowskim do czasu wypracowania rozwiązania, które następnie jest przedstawiane Komitetowi Doradczemu ds. Zasobów Własnych. Komisja zbada możliwość klasyfikacji zastrzeżeń według ich potencjalnych skutków finansowych, kontynuując jednocześnie rozmowy z władzami krajowymi w celu wypracowania ostatecznego rozwiązania.
- b) Komisja zbada możliwość i stosowność wprowadzenia do rozporządzenia Rady nr 1553/89 takiego rozwiązania w odniesieniu do zastrzeżeń oraz określenia procedury ich wdrożenia (patrz: odpowiedź na pkt 4.15).

4.30.

- a) Podejście określone w odpowiedzi na pkt 4.16 zapewnia przystosowanie danych na potrzeby tymczasowego wykorzystania w obliczeniach budżetowych przy uwzględnieniu istniejących zastrzeżeń do państw członkowskich.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- Komisja omawia obecnie z państwami członkowskimi w Komitecie DNB sposoby realizacji bardziej bezpośredniej weryfikacji w rozumieniu określonym przez Trybunał, jak również zakres i odpowiedni termin realizacji tych kontroli.
- Działania kontrolne powinny uwzględniać ograniczenia w zakresie zasobów.
- b) dalej zachęcała państwa członkowskie do podejmowania działań, które umożliwią zniesienie zastrzeżeń (patrz: pkt 4.18–4.19);
- c) sformułowała bardziej precyzyjne wytyczne w zakresie informowania o rezultatach dochodzeń w sprawie jakości danych na temat DNB i jego składników (patrz: pkt 4.17);
- d) dokonała przeglądu wdrożenia w państwach członkowskich systemów nadzoru i kontroli w odniesieniu do kompilacji rachunków narodowych oraz zachęcała do stosowania najlepszych praktyk w tym zakresie (patrz: pkt 4.24–4.25);
- e) przedstawiła wniosek w sprawie włączenia FISIM do DNB wykorzystywanego do obliczenia zasobów własnych (patrz: pkt 4.20–4.21).
- b) Na posiedzeniu komitetu DNB w dniach 3–4 lipca 2006 r. Komisja ponownie zachęcała państwa członkowskie do przyspieszenia działań, które umożliwią wycofanie zastrzeżeń.
- c) Na spotkaniu komitetu DNB w dniach 3–4 lipca 2006 r. zajęto się kwestią dochodzeń w sprawie jakości danych na temat DNB na szczeblu krajowym. Komisja wezwała państwa członkowskie w szczególności do podejmowania większych wysiłków w zakresie informowania o rezultatach dochodzeń w sprawie jakości danych dotyczących DNB.
- d) Komisja będzie aktywnie promować wymianę dobrych praktyk organizacyjnych między państwami członkowskimi, mimo że aspekty organizacyjne krajowych urzędów statystycznych wchodzą w zakres kompetencji państw członkowskich.
- e) Komisja przedstawi wniosek w sprawie włączenia FISIM do DNB w zakresie zasobów własnych, jeżeli uzna, że wszystkie państwa członkowskie są w stanie wprowadzić taką zmianę w sposób jednolity, co przypuszczalnie nastąpi w 2008 r. (patrz: odpowiedź na pkt 4.21).

## DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI

*Tradycyjne zasoby własne: korekta konta B*

4.31. Należności bez zabezpieczenia oraz te, które zakwestionowano i mogą podlegać zmianie, nie muszą być udostępniane Komisji do czasu wypłynięcia płatności, jeżeli zamiast tego zostaną zapisane przez państwa członkowskie na oddzielnym rachunku (na koncie B). W celu wskazania kwot, których odzyskanie jest mało prawdopodobne, Komisja dokonuje w swoim bilansie odpisu aktualizacyjnego w oparciu, od 2004 r., o szacunki dostarczone przez państwa członkowskie.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.32. Trybunał nie mógł potwierdzić kwoty odpisu za rok 2004, ponieważ większość państw członkowskich nie dostarczyła informacji dotyczących metod sporządzania tych szacunków <sup>(28)</sup>. Trybunał dokonał przeglądu obliczeń za rok 2005 jako całości, wraz z kontrolami przeprowadzonymi przez Komisję i chociaż niektóre państwa członkowskie nadal nie w pełni opracowały procedury zapewniające spójność swoich szacunków, Trybunał uznaje całkowitą kwotę korekty <sup>(29)</sup> za rozsądną.

<sup>(28)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 3.21–3.22.

<sup>(29)</sup> Odpis w bilansie wynosi 759,2 mln euro.





## ROZDZIAŁ 5

**Wspólna polityka rolna**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	5.1–5.3
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	5.4–5.63
Zakres kontroli	5.4
Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS)	5.5–5.24
Płatności obszarowe	5.7–5.11
Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) w nowych państwach członkowskich	5.12–5.20
Premie zwierzęce	5.21–5.24
Oliwa z oliwek	5.25–5.27
Rozwój obszarów wiejskich	5.28–5.32
UE-15	5.28–5.29
Przejściowy Instrument Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Nowych Państw Członkowskich	5.30–5.32
Refundacje wywozowe	5.33–5.36
Kontrole <i>ex post</i> dopłat dla handlowców i przetwórców	5.37–5.41
Rozliczenie rachunków dokonywane przez Komisję	5.42–5.51
Jednostki certyfikujące	5.44–5.45
Rozliczenie zgodności rachunków	5.46–5.48
Kontrola działań Komisji zajmujących się rozliczaniem rachunków	5.49–5.51
Wnioski i zalecenia	5.52–5.63
Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami	5.64–5.75
Rozwój obszarów wiejskich: wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania	5.64–5.69
Organizacja Systemu Identyfikacji i Rejestracji Bydła w Unii Europejskiej	5.70–5.75
Sprawozdania specjalne opublikowane po sporządzeniu ostatniego sprawozdania rocznego	5.76

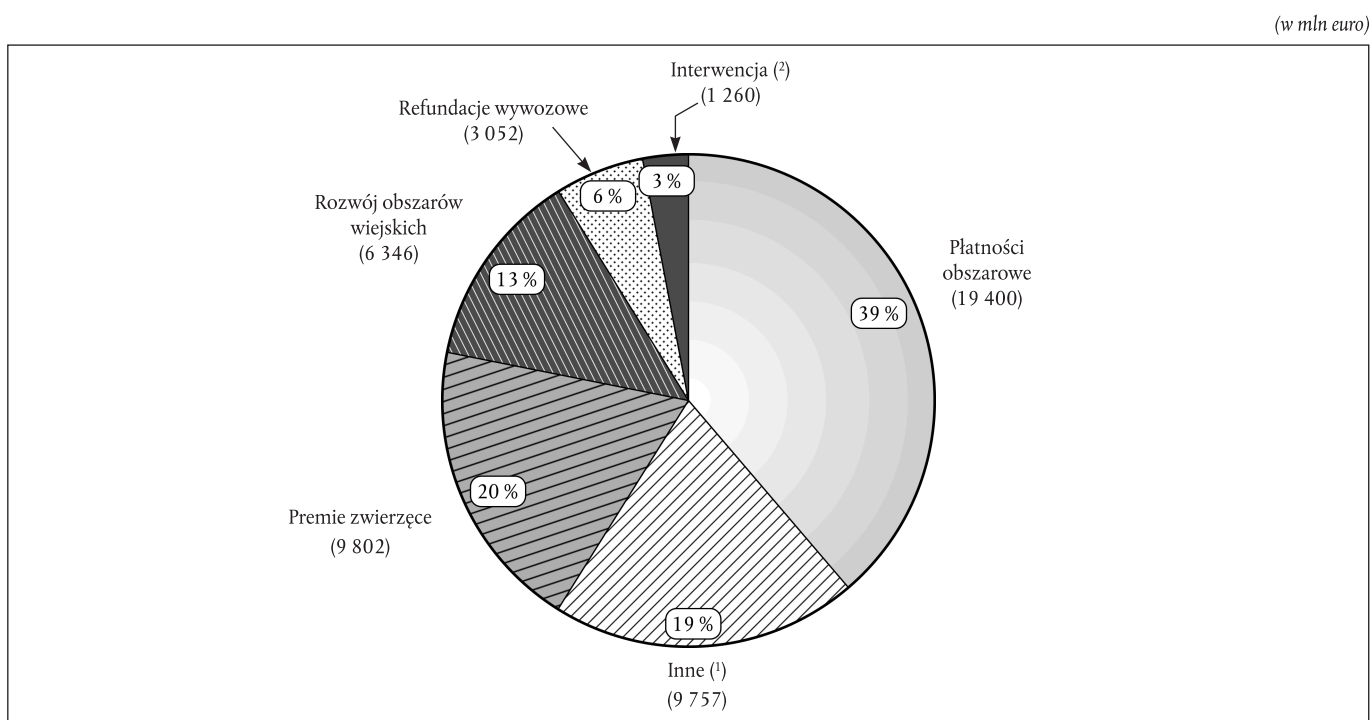
## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

5.1. Niniejszy rozdział dotyczy przeprowadzonej przez Trybunał kontroli działu 1 (rolnictwo) perspektywy finansowej na lata 2000–2006. Dział ten obejmuje wydatki na regulację i wsparcie rynków rolnych oraz na bezpośrednie wsparcie dochodów rolników. W 2005 r. wydatki w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) <sup>(1)</sup> wyniosły 48 466 mln euro (w 2004 r. — 43 579 mln euro) (szczegółowe informacje patrz: **wykresy 5.1 i 5.2**).

**Wykres 5.1 — Podział wydatków z Sekcji Gwarancji EFOGR na poszczególne kategorie gospodarcze w roku budżetowym 2005**



<sup>(1)</sup> Inne: dopłaty do produkcji, przetwórstwa i konsumpcji wypłacane producentom lub organizacjom producentów lub przetwórcom **oraz wydatki administracyjne**.

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

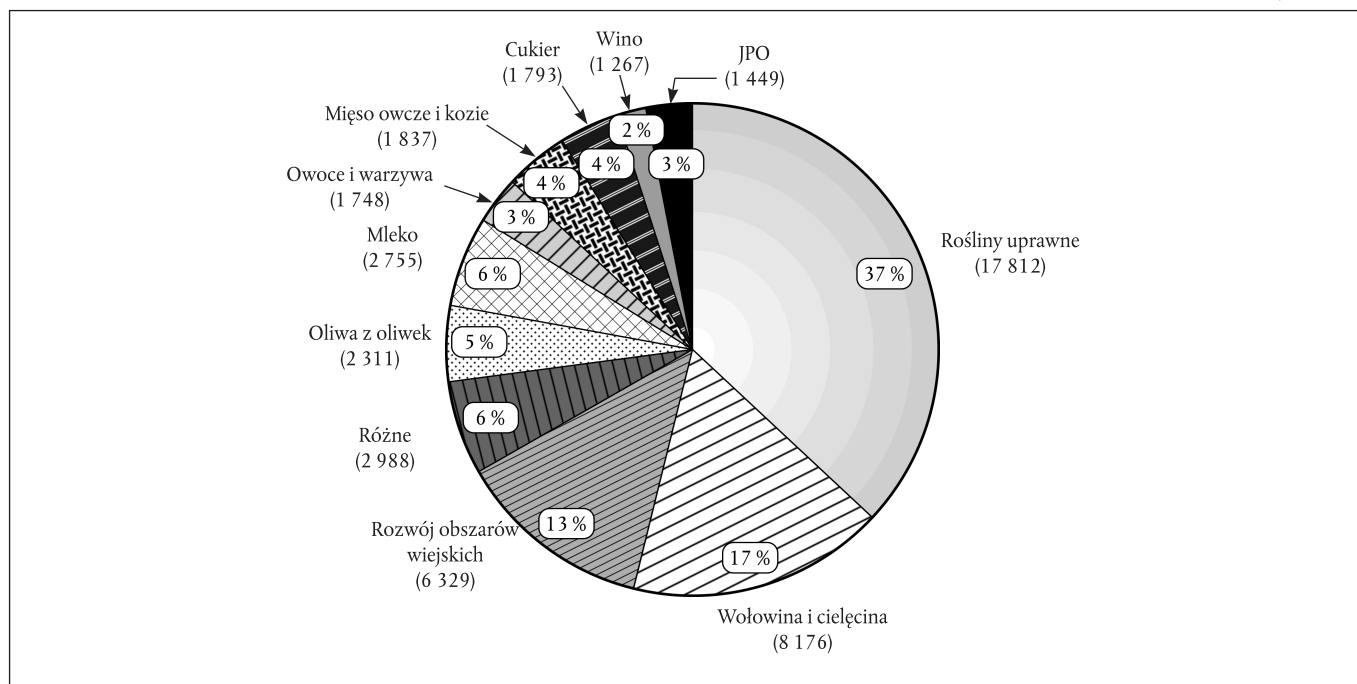
**Uwaga:** Niniejsza kalkulacja wydatków na poszczególne kategorie gospodarcze została przeprowadzona w oparciu o kwoty brutto, przed uwzględnieniem wydatków ujemnych (kwoty odzyskane, rozliczenia i opłaty od nadwyżki produkcji mleka). Ogólnie pomoc obszarowa, premie zwierzęce oraz inne rodzaje płatności bezpośrednich mają 78,4 % udział w wydatkach w ramach WPR.

**Źródło:** Roczne sprawozdanie finansowe Komisji za rok 2005 — kwoty brutto.

<sup>(1)</sup> Jedynie Sekcja Gwarancji EFOGR. Sekcja Orientacji EFOGR — patrz: rozdział 6.

**Wykres 5.2 — Podział wydatków z Sekcji Gwarancji EFOGR na poszczególne sektory w roku budżetowym 2005**

(w mln euro)



Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Komisji za rok 2005 — tom II.

5.2. Zgodnie z postanowieniami Traktatu ogólna odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE spoczywa na Komisji Europejskiej. Praktycznie całość wydatków na rolnictwo jest realizowana w ramach zarządzania dzielonego (Sekcja Gwarancji EFOGR). Oznacza to, że płatności na rzecz beneficjentów końcowych (rolników, przedsiębiorstw prywatnych, handlowców, stowarzyszeń lub podmiotów państwowych) dokonują zatwierdzone przez państwa członkowskie agencje płatnicze. Komisja zarządza bezpośrednio niecałym 1 % wydatków.

5.3. Deklarowane przez państwa członkowskie wydatki podlegają kilku systemom kontroli:

- a) kontroli poprawności wniosków złożonych przez rolników w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS) <sup>(2)</sup>;
- b) kontrolom sektorowym, np. dotyczącym sektora oliwy z oliwek i rozwoju obszarów wiejskich;

<sup>(2)</sup> Rozporządzenia Rady (EWG) nr 3508/92 (Dz.U. L 355 z 5.12.1992, str. 1) i (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 270 z 21.10.2003, str. 1) obejmujące premie zwierzęce i pomoc obszarową.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) kontrolom bezpośrednim dotowanego wywozu produktów rolnych <sup>(3)</sup>;
- d) kontrolom po dokonaniu płatności, polegającym na kontroli dokumentacji handlowej w lokalach handlowców i przetwórców produktów rolnych <sup>(4)</sup>;
- e) procedurze rozliczenia rachunków, która dotyczy całości zadeklarowanych wydatków w zakresie kompletności i dokładności rocznych sprawozdań finansowych (decyzja o finansowaniu) oraz, w ujęciu wieloletnim, w zakresie legalności i prawidłowości wydatków (decyzje o zgodności).

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA  
WIARYGODNOŚCI*Zakres kontroli*

5.4. Aby uzyskać pewność co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń Wspólnoty, Trybunał skontrolował główne systemy nadzoru i kontroli (patrz: pkt 5.3) i zbadał próbę płatności wybranych losowo spośród wydatków 25 agencji płatniczych w krajach UE-15 (które łącznie odpowiadały za 66 % wydatków w ramach WPR) (patrz: **tabela 5.1**) oraz 20 płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej (JPO) <sup>(5)</sup> w nowych państwach członkowskich.

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 386/90 (Dz.U. L 42 z 16.2.1990, str. 6).

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4045/89 (Dz.U. L 388 z 30.12.1989, str. 18) obejmujące płatności powyżej określonego progu refundacji wywozowych, dopłaty do przerobu i przetwórstwa, bawełny, oliwy z oliwek, tytoniu oraz niektóre działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

<sup>(5)</sup> System jednolitej płatności obszarowej zastępuje wszystkie płatności bezpośrednie jedną płatnością. Polega on na wypłacaniu ustalonej kwoty w przeliczeniu na hektar gruntów rolnych. Obecnie stosuje go osiem z dziesięciu nowych państw członkowskich (bez Malty i Słowenii).

Tabela 5.1 — Agencje płatnicze wg wydatków zadeklarowanych w 2005 r.

Nr	Państwo członkowskie	Agencja płatnicza	Zadeklarowane kwoty w mln euro (1)	% całości	Certyfikaty z zastrzeżeniami	Rachunki wyłączone (2)
1	Francja	ONIC	4 535,37	9,36	x	
2	Włochy	AGEA	3 832,32	7,91	x	x
3	Zjednoczone Królestwo	RPA	2 952,11	6,09		
4	Grecja	OPEKEPE	2 756,08	5,69		
5	Francja	OFIVAL	2 401,35	4,95		
6	Hiszpania	Andalucía	1 817,00	3,75		
7	Irlandia	DAF	1 805,72	3,72		
8	Dania	EU-direktoratet	1 223,61	2,52		
9	Polska	ARiMR	1 193,04	2,46		
10	Austria	AMA	1 192,37	2,46		
11	Francja	ONIOL	967,48	2,00		
12	Hiszpania	Castilla-León	956,40	1,97		
13	Szwecja	SJV	954,42	1,97		
14	Finlandia	MMM	901,48	1,86		
15	Hiszpania	Castilla-La Mancha	882,45	1,82		
16	Niemcy	Niedersachsen	881,09	1,82		
17	Portugalia	INGA	801,25	1,65		
18	Węgry	ARDA	553,72	1,14		x
19	Belgia	BIRB	525,63	1,08		
20	Niemcy	Nordrhein-Westfalen LWK	524,04	1,08		
21	Republika Czeska	SAIF	424,82	0,88		
22	Niderlandy	Dienst Regelingen	375,61	0,77		
23	Hiszpania	Cataluña	368,39	0,76		
24	Niemcy	BLE	307,41	0,63		
25	Zjednoczone Królestwo	NAWAD	297,38	0,61		
26	Francja	ONIFLHOR	276,03	0,57	x	
27	Belgia	Région Wallonne	256,67	0,53	x	
28	Litwa	NMA	235,90	0,49		
29	Słowacja	APA	205,56	0,42	x	
30	Polska	ARR	166,46	0,34		
31	Niderlandy	PT	74,33	0,15		
Agencje płatnicze objęte DAS za rok 2005		<b>Razem (3)</b>	<b>34 645,52</b>	<b>71,47</b>		
32	Niemcy	Bayern Landwirtschaft	1 176,61	2,43	x	
33	Francja	CNASEA	813,81	1,68	x	
34	Zjednoczone Królestwo	SERAD	644,32	1,33		
35	Hiszpania	Extremadura	633,95	1,31		
36	Włochy	AVEPA	560,02	1,16		
37	Hiszpania	Aragón	535,47	1,10		
38	Niemcy	Baden-Württemberg	474,29	0,98	x	
39	Włochy	AGREA	444,56	0,92		
40	Włochy	Region Lombardia	436,96	0,90		
41	Niemcy	Mecklenburg-Vorpommern	429,65	0,89		
42	Niderlandy	PZ	416,27	0,86		
43	Niemcy	Brandenburg	412,50	0,85		
44	Niemcy	Sachsen-Anhalt	404,81	0,84		
45	Hiszpania	FEGA	389,87	0,80		
46	Niemcy	Schleswig-Holstein	382,16	0,79		
47	Niemcy	Hamburg-Jonas	374,01	0,77		
48	Francja	FIRS	355,04	0,73		
49	Niemcy	Sachsen	345,39	0,71		
50	Francja	ONILAIT	329,50	0,68		
51	Zjednoczone Królestwo	DARD	323,06	0,67	x	
52	Niderlandy	HPA	291,47	0,60		
53	Niemcy	Thüringen	291,31	0,60		
54	Francja	ONIVINS	270,71	0,56		
55	Belgia	ABKL	252,20	0,52		
56	Włochy	ENR	248,50	0,51		
57	Niemcy	Hessen	242,77	0,50		
58	Włochy	ARTEA	204,07	0,42		
59	Niemcy	Rheinland-Pfalz	194,53	0,40		
60	Hiszpania	Valencia	173,04	0,36		
61	Hiszpania	Galicja	151,41	0,31		
62	Francja	ODEADOM	129,73	0,27	x	
63	Hiszpania	Navarra	128,59	0,27		
64	Hiszpania	Canarias	121,23	0,25		
65	Hiszpania	Murcia	108,91	0,22	x	
66	Słowenia	AAMRD	106,65	0,22		
67	Włochy	SAISA	99,10	0,20		
68	Łotwa	RSS	98,86	0,20		
69	Portugalia	IFADAP	91,52	0,19	x	x
70	Hiszpania	Asturias	81,25	0,17		
71	Estonia	PRIA	67,32	0,14		
72	Hiszpania	País Vasco	61,34	0,13		
73	Hiszpania	Madrid	57,94	0,12		
74	Niderlandy	PVE	52,83	0,11		
75	Niderlandy	DLG	46,07	0,10		
76	Luksemburg	Ministère de l'Agriculture	45,07	0,09	x	x
77	Hiszpania	La Rioja	43,77	0,09		
78	Austria	ZA Salzburg	43,31	0,09		
79	Hiszpania	Cantabria	39,45	0,08	x	
80	Cypf	CAPO	38,61	0,08		
81	Hiszpania	Baleares	32,51	0,07		
82	Niemcy	Bayern Umwelt	26,60	0,05	x	x
83	Włochy	ARBEA	25,78	0,05	x	
84	Niemcy	Saarland	21,57	0,04		
85	Zjednoczone Królestwo	FC	13,45	0,03		
86	Francja	OFIMER	8,98	0,02		
87	Włochy	FINPIEMONTE	8,72	0,02		
88	Niemcy	Hamburg	7,41	0,02		
89	Malta	MRAE	7,33	0,02		x
90	Zjednoczone Królestwo	CCW	4,58	0,01		
91	Niemcy	Nordrhein-Westfalen LfEJ	4,35	0,01		
92	Niemcy	Bremen	2,28	0,00		
93	Hiszpania	FROM	1,91	0,00	x	
94	Irlandia	DCMNR	1,45	0,00		
95	Francja	SDE	0,22	0,00		
		<b>Razem</b>	<b>13 830,96</b>	<b>28,53</b>		
		<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>48 476,48</b>	<b>100,00</b>		

(1) Korekty zadeklarowane w decyzjach o zgodności wynoszące 174,4 mln euro (Hiszpania) i 0,21 mln euro (Niderlandy) nie zostały uwzględnione, ponieważ nie mogą zostać przypisane do konkretnych agencji płatniczych.

(2) Rachunki wyłączone z decyzji o finansowaniu.

(3) Trybunał zbadał sprawozdania i certyfikaty 31 agencji płatniczych, które przeprowadziły transakcje wchodzące w skład próby kontrolnej.

Źródło: Podsumowujące sprawozdanie Komisji w sprawie finansowego rozliczenia rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR za 2005 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS)

5.5. IACS stanowi podstawowy instrument zarządzania i kontroli w zakresie pomocy obszarowej, premii zwierzęcych oraz nowego systemu jednolitej płatności obszarowej. Składa się z komputerowej bazy danych gospodarstw rolnych i wniosków o płatności, a także z systemów identyfikacji działek rolnych oraz identyfikacji i rejestrowania zwierząt.

5.6. Trybunał zbadał statystyki kontroli IACS ze wszystkich państw członkowskich oraz skontrolował wdrożenie systemu w szeregu „starych” państw Unii, a także w pięciu <sup>(6)</sup> z ośmiu nowych państw członkowskich, które zdecydowały się stosować JPO, i w dwóch nowych państwach członkowskich <sup>(7)</sup>, które wybrały tradycyjne systemy wsparcia bezpośredniego (patrz: **załączniki 5.2 i 5.3**).

## Płatności obszarowe

5.7. Trybunał zbadał wyniki przeprowadzonych przez państwa członkowskie kontroli IACS dotyczących deklarowanej w 2004 r. powierzchni gruntów (do celów otrzymania płatności w roku 2005) (patrz: **tabela 5.2**). We wszystkich państwach członkowskich łącznie 40 % skontrolowanych wniosków zawierało błędy. Błędy te odnosiły się do 2,1 % powierzchni sprawdzonej przez agencje płatnicze. Dla państw UE-15 ten drugi wskaźnik wzrósł z 1,8 % w 2003 r. do 2,2 % w 2004 r., przekraczając 2 % próg istotności <sup>(8)</sup> ustanowiony na szczelbu Komisji. Dla nowych państw członkowskich wskaźnik ten był niższy i wyniósł 2,0 % w 2004 r. Błędy stwierdzone przez agencje płatnicze w ramach obowiązkowej kontroli co najmniej 5 % otrzymanych wniosków są korygowane przed dokonaniem płatności na rzecz rolnika. W 14 państwach członkowskich, które prawidłowo wdrożyły system IACS, kontrole losowe wykazały 1,95 % poziom błędów.

5.7. Komisja nie ustaliła 2 % poziomu istotności, który można by uznać za dopuszczalny wskaźnik błędów w zakresie wydatków. Kluczowym elementem zastrzeżeń w rocznym sprawozdaniu z działalności, do którego zapewne odwołuje się Trybunał, są istotne niedociągnięcia w zakresie systemów zarządzania i kontroli. Próg 2 % (wyrażony w kategoriach finansowych stosowanych na potrzeby budżetu zadaniowego ABB, niewykluczający innych specjalnych progów) jest stosowany wyłącznie w przypadku znaczących niedociągnięć nieskompensowanych procedurami korekty finansowej. Zdaniem Komisji wyniki kontroli wrywkowych pozwalają wiarygodnie oszacować prawdopodobne błędy w zakresie rozliczonych roszczeń, jak stwierdził Trybunał w sprawozdaniu rocznym za 2004 r.

<sup>(6)</sup> Republika Czeska, Litwa, Węgry, Polska i Słowacja.

<sup>(7)</sup> Malta i Słowenia.

<sup>(8)</sup> „Kryteriami istotności stosowanymi w DG AGRI” (w odniesieniu do zastrzeżeń oraz ich łącznego wpływu na poświadczenie wiarygodności rachunków) „są kryteria zalecane przez Komisję w jej komunikacie COM(2003) 28 z dnia 21 stycznia 2003 r. zatytułowanym »Wytoczne oceny istotności niedociągnięć w systemach zarządzania i kontroli w państwach członkowskich w ramach zarządzania dzielonego do celów rocznego sprawozdania z działalności«, będącym wynikiem dokonanych w 2005 r. uzgodnień między dyrekcjami generalnymi zajmującymi się funduszami strukturalnymi. W ujęciu jakościowym istotność niedociągnięcia oceniana jest na podstawie (...). W ujęciu ilościowym stosowany próg istotności stanowi poziom 2 % zalecany na szczelbu Komisji”. Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI 2005 (marzec 2006 r.), pkt 3.1: Stosowane kryteria istotności.



Tabela 5.2 — Pomoc obszarowa, obszary upraw paszowych i inne uprawy — Wyniki kontroli na miejscu i kontroli metodą foto w ramach IACS w roku 2004, odnoszących się do płatności zrealizowanych w roku 2005

Państwa członkowskie	Złożone wnioski				Skontrolowane wnioski				Wnioski zawierające błędy			
	Liczba	Powierzchnia (ha)	Średnia wielkość (ha)	Liczba	%	Powierzchnia (ha)	%	Średnia wielkość (ha)	Liczba	%	Powierzchnia (ha)	%
Belgia	39 821	1 000 289,72	25	3 815	9,6	133 656,40	13,4	35	1 584	41,5	1 273,33	1,0
Dania	47 391	2 329 078,35	49	2 506	5,3	136 454,12	5,9	54	852	34,0	1 185,91	0,9
Niemcy	298 771	14 050 886,00	47	17 798	6,0	1 093 602,00	7,8	61	7 873	44,2	6 278,00	0,6
Grecja	318 947	3 995 969,16	13	39 169	12,3	1 018 459,45	25,5	26	9 379	23,9	25 872,12	2,5
Hiszpania	420 001	17 456 253,40	42	44 212	10,5	1 895 096,68	10,9	43	18 793	42,5	61 788,13	3,3
Francja	401 827	23 977 233,71	60	27 365	6,8	1 975 055,48	8,2	72	12 212	44,6	11 231,17	0,6
Irlandia	130 508	4 727 823,77	36	8 892	6,8	363 336,38	7,7	41	1 441	16,2	1 468,96	0,4
Włochy	599 095	7 219 935,24	12	42 540	7,1	819 002,00	11,3	19	20 212	47,5	51 457,19	6,3
Luksemburg	1 935	121 623,00	63	113	5,8	7 200,00	5,9	64	118	104,4	251,66	3,5
Niderlandy	44 996	657 563,25	15	3 154	7,0	50 283,43	7,6	16	1 160	36,8	2 450,47	4,9
Austria	137 677	2 538 918,68	18	8 649	6,3	184 400,41	7,3	21	5 115	59,1	4 169,18	2,3
Portugalia	130 854	1 825 638,94	14	7 641	5,8	431 406,95	23,6	56	5 904	77,3	22 391,65	5,2
Finlandia	67 090	2 086 152,39	31	4 290	6,4	160 238,86	7,7	37	2 088	48,7	1 105,08	0,7
Szwecja	59 058	2 763 403,94	47	3 793	6,4	206 888,21	7,5	55	2 429	64,0	6 550,03	3,2
Zjednoczone Królestwo	131 410	14 101 732,67	107	7 091	5,4	907 565,00	6,4	128	4 335	61,1	6 898,37	0,8
<b>Ogółem w 2004 r. UE-15</b>	<b>2 829 381</b>	<b>98 852 502,22</b>	<b>35</b>	<b>221 028</b>	<b>7,8</b>	<b>9 382 645,37</b>	<b>9,5</b>	<b>42</b>	<b>93 495</b>	<b>42,3</b>	<b>204 371,25</b>	<b>2,2</b>
Ogółem w 2003 r. (1)	2 840 153	98 843 983,00	35	230 170	8,1	11 309 077,00	11,4	49	97 729	42,5	199 740,00	1,8
Ogółem w 2002 r.	2 894 917	97 955 796,00	34	248 572	8,6	11 656 029,00	11,9	47	94 717	38,1	198 079,00	1,7
Ogółem w 2001 r.	2 935 273	98 275 675,00	33	299 716	10,2	11 638 423,00	11,8	39	105 099	35,1	240 786,00	2,1
Republika Czeska	18 759	3 529 134,84	188	1 344	7,2	454 565,96	12,9	338	831	61,8	3 765,64	0,8
Estonia	18 954	818 453,31	43	1 068	5,6	259 394,41	31,7	243	548	51,3	1 855,02	0,7
Cypr	39 025	173 372,00	4	1 992	5,1	33 691,00	19,4	17	1 770	88,9	5 400,00	16,0
Łotwa	69 847	1 338 352,28	19	5 220	7,5	366 043,87	27,4	70	2 667	51,1	11 539,71	3,2
Litwa	238 068	2 550 554,55	11	17 413	7,3	352 572,07	13,8	20	7 418	42,6	6 603,17	1,9
Węgry	208 809	5 002 586,57	24	11 205	5,4	549 871,90	11,0	49	1 763	15,7	9 442,44	1,7
Malta	4 981	5 152,14	1	1 011	20,3	1 940,72	37,7	2	481	47,6	201,36	10,4
Polska	1 400 401	13 689 068,96	10	78 618	5,6	1 235 809,26	9,0	16	23 061	29,3	21 207,68	1,7
Słowenia	77 049	166 113,00	2	5 093	6,6	16 725,25	10,1	3	5 232	102,7	8 944,87	53,5
Słowacja	12 399	1 831 840,09	148	1 704	13,7	528 587,61	28,9	310	1 042	61,2	8 133,01	1,5
<b>Ogółem w 2004 r. UE-10</b>	<b>2 088 292</b>	<b>29 104 627,74</b>	<b>14</b>	<b>124 668</b>	<b>6,0</b>	<b>3 799 202</b>	<b>13,1</b>	<b>30</b>	<b>44 813</b>	<b>35,9</b>	<b>77 092,90</b>	<b>2,0</b>
<b>ŁĄCZNI</b>	<b>4 917 673</b>	<b>127 957 129,96</b>	<b>26</b>	<b>345 696</b>	<b>7,0</b>	<b>13 181 847,42</b>	<b>10,3</b>	<b>38</b>	<b>138 308</b>	<b>40,0</b>	<b>281 464,15</b>	<b>2,1</b>

(1) Komisja skorygowała te dane w 2004 r.

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

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

Źródło: Wyniki kontroli IACS przekazane przez państwa członkowskie do DG ds. Rolnictwa.

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.8. Dane na temat powierzchni zadeklarowanych, lecz nie stwierdzonych w ramach kontroli na miejscu<sup>(9)</sup> (patrz: **wykr. 5.3**), pochodzą z kontroli wniosków wybranych zarówno losowo, jak i w oparciu o analizę ryzyka. Podobnie jak w latach ubiegłych, w niektórych państwach członkowskich kontrola transakcji oparta na analizie ryzyka wykazała niższy poziom błędów, niż miało to miejsce w przypadku transakcji wybranych losowo, wbrew temu, czego należałoby oczekiwać. Chociaż Komisja podjęła działania w celu rozwiązania tego problemu, przyjmując rozporządzenie (WE) nr 118/2004<sup>(10)</sup>, jego efekty będą widoczne dopiero w 2006 r.

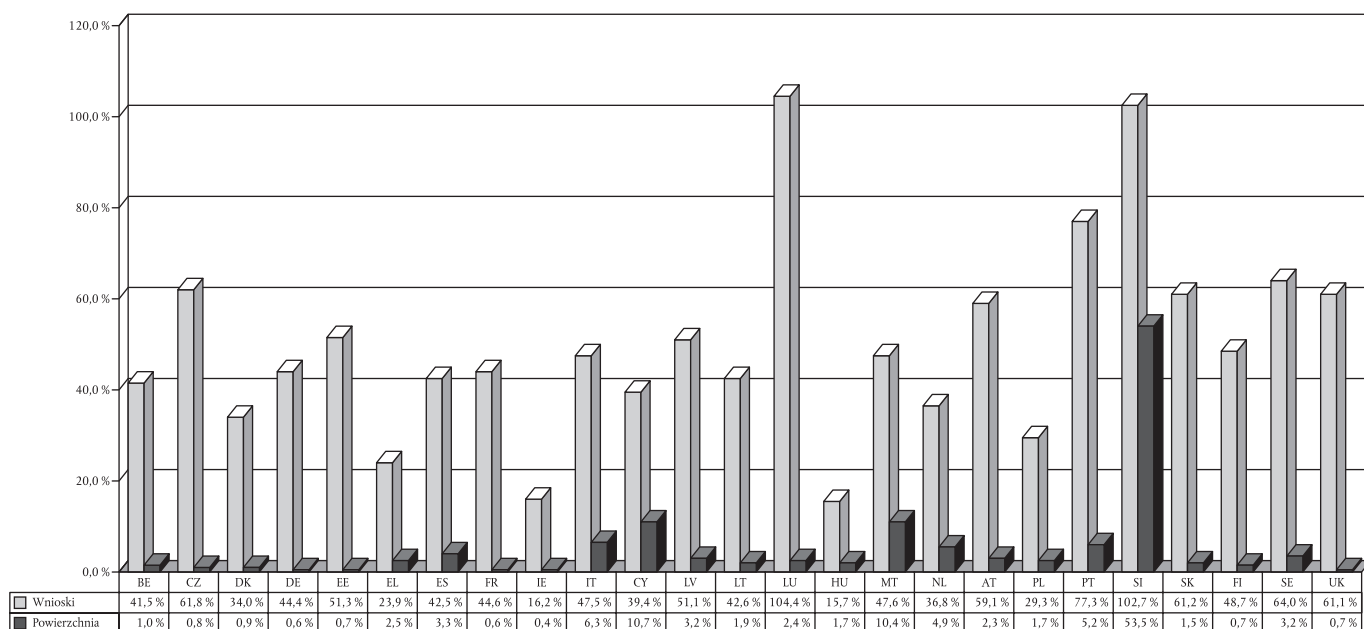
5.9. Podobnie jak w zeszłym roku, około 40 % płatności zbadanych przez Trybunał dokonano w oparciu o zawyżoną powierzchnię zadeklarowaną, co stwierdzono na podstawie pomiaru gruntów. Około jednej trzeciej płatności dokonano w oparciu o deklaracje zawierające stosunkowo niewielkie błędy pomiarowe, a w niewielu przypadkach stwierdzono poważniejsze błędy.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.8. Przeprowadzone przez Komisję kontrole wykazały, że niektóre państwa członkowskie zaklasyfikowały kontrole za pomocą teledetekcji jako kontrole wyrwykowe, mimo że rolnicy zostali wybrani na podstawie analizy ryzyka w danym obszarze. W związku z tym dane statystyczne zostały zniekształcone. Jeżeli chodzi o różnicę między wynikami uzyskanymi przy zastosowaniu obu rodzajów wyboru i określenie systematycznych błędów wynikających z niepoprawnej sprawozdawczości, z analizy Komisji wynika, że jedynie w Danii i w mniejszym zakresie w Irlandii wyniki wyboru losowego wskazują na wyższy poziom błędów niż w przypadku wyboru opartego na analizie ryzyka (nie uwzględniając GR).

5.9. Sprawy te zostały zgłoszone Komisji niedawno, w związku z czym nie może ona jeszcze ustosunkować się do tych ustaleń.

**Wykres 5.3 — Pomoc obszarowa. Wyniki kontroli na miejscu: procent skontrolowanych wniosków zawierających zawyżone dane**



Źródło: Wyniki kontroli IACS przekazane przez państwa członkowskie do DG ds. Rolnictwa.

<sup>(9)</sup> Wyrażone jako udział procentowy gruntów wykazanych przez kontrolowanego rolnika.

<sup>(10)</sup> Dz.U. L 17 z 24.1.2004, str. 7.

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.10. Ustalenia Trybunału z kontroli w Grecji wskazują, że od zeszłego roku nie nastąpiła tam znacząca poprawa:

- a) jakość kontroli jest niska, ustalenia są słabo, jeżeli w ogóle, dokumentowane, sprawozdania przedstawiające wyniki kontroli są nierzetelne i nie zawsze odnoszą się do rzeczywiście przeprowadzonych kontroli;
- b) technologie wykorzystywane przez niektóre władze lokalne w Grecji do mierzenia działek prowadzą do tolerancji pomiaru przekraczającej dozwoloną wartość (5 %). Nie można określić wpływu finansowego takiej praktyki;
- c) 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. Wiele z tych zmian ma charakter nieprawidłowości, ale nie można dokładnie określić ich liczby;
- d) Trybunał ponownie wykrył zawyżanie przez rolników zadeklarowanej powierzchni.

5.11. Zadeklarowana powierzchnia, na którą jest wypłacana pomoc, może być mniejsza lub większa niż powierzchnia zmierzona w ramach kontroli, o ile rozbieżność mieści się w granicy tolerancji pomiaru. Jednakże w Słowenii w przypadku zawyżenia zadeklarowanej powierzchni nieprawidłowo stosuje się tolerancję wynoszącą 4 %, co prowadzi do nadmiernych płatności.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.10.

- a) i b) W 2005 r. Komisja kontynuowała szczegółowy program kontroli oraz inne środki nadzoru w odniesieniu do Grecji. Spośród 13 przeprowadzonych misji 8 dotyczyło misji kontrolnych w zakresie zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS) lub powiązanych z nim środków. W przypadku stwierdzonych niedociągnięć zastosowano procedury rozliczeń.

*Z inicjatywy Komisji władze greckie opracowały plan działania w celu zlikwidowania nieprawidłowości oraz poprawy i efektywnego wykorzystania komponentów IACS. Plan działania uwzględnia niedociągnięcia wskazane przez Trybunał. Komisja na bieżąco monitoruje poprawność realizacji planu.*

- c) Komisja wielokrotnie krytykowała rolę związków zawodowych rolników w procedurze składania wniosków i w czerwcu 2004 r. formalnie zobowiązała władze do wprowadzenia nowej procedury. Greckie władze uwzględniły to w planie działania przewidzianym do realizacji w 2006 r.

*Uwagi Trybunału są uzasadnione jedynie do końca roku 2004 — roku składania wniosków (roku obrachunkowego 2005). W roku składania wniosków 2005 greckie władze wprowadziły ścieżkę audytu umożliwiającą prześledzenie wszelkich zmian w pierwotnych danych.*

5.11. Służby Komisji stwierdziły to już podczas badania w marcu 2005 r. i poinformowały o tym państwo członkowskie w piśmie z września 2005 r. Kwestia ta oraz pozostałe ustalenia zostały objęte procedurą rozliczeń.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS)  
w nowych państwach członkowskich**

5.12. Kluczowym elementem IACS jest system identyfikacji działek rolnych (LPIS) zawierający rejestr wszystkich gruntów rolnych. Cztery spośród siedmiu państw członkowskich skontrolowanych przez Trybunał zdecydowały o stosowaniu bloków produkcyjnych jako działki referencyjnej<sup>(11)</sup> w systemie LPIS. Pozostałe trzy kraje zdefiniowały działkę referencyjną jako działkę ewidencyjną.

5.13. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że wśród skontrolowanych państw członkowskich, które stosują system jednolitej płatności obszarowej (JPO) i które zdecydowały o stosowaniu bloków produkcyjnych jako działek referencyjnych, jedynie system LPIS w Republice Czeskiej zawiera dane na temat kwalifikowalności działek rolnych. W pozostałych krajach LPIS zawiera jedynie dane na temat kwalifikowalności działek referencyjnych. Te państwa członkowskie nie wprowadziły jednak wymogu podania we wniosku szczegółowych informacji i dołączenia do niego dokumentów umożliwiających zlokalizowanie i pomiar każdej działki rolnej<sup>(12)</sup>, co spowodowało, że informacje udostępniane właściwym władzom nie były wystarczające, żeby zapewnić wiarygodną identyfikację wszystkich działek rolnych. Obniżyło to możliwości kontroli i jej skuteczność w zakresie wykrywania błędów i zapobiegania im.

**5.13.** *Jeżeli działki rolne odpowiadają działce referencyjnej lub blokowi oraz jeżeli nie jest przekroczona całkowita kwalifikowana powierzchnia działki referencyjnej, kwalifikowalność działki rolnej jest w zasadzie ustalona.*

*W latach 2004–2005 Komisja przeprowadziła kontrole na miejscu w każdym z nowych państw członkowskich i mimo że stwierdziła pewne niedociągnięcia w niektórych systemach identyfikacji działek rolnych (LPIS), jest zasadniczo zadowolona ze stopnia wdrożenia systemu w pierwszych latach. Jednocześnie realizacja kontroli krzyżowych uzależniona jest od jakości danych rejestrowanych w systemie w celu identyfikacji działek rolnych. Zatem w ramach ich kontroli Komisja podkreśliła konieczność zmniejszania wielkości bloków oraz określiła sposoby realizacji tego celu. Z ostatnio uzyskanych informacji wynika, że dzięki tym zaleceniom wprowadzone zostaną znaczące usprawnienia.*

<sup>(11)</sup> „Działka rolna: oznacza zwarty obszar gruntu, na którym jeden rolnik prowadzi jedną grupę upraw” [rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 (Dz.U. L 141 z 30.4.2004, str. 18), ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1187/2006 (Dz.U. L 214 z 4.8.2006, str. 14), art. 2 ust. 1a)].

„Działka referencyjna oznacza obszar ustalony geograficznie zachowujący unikalną identyfikację zarejestrowaną w GIS w systemie identyfikacyjnym państwa członkowskiego...” (rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004, art. 2 ust. 26).

„System identyfikacji działek rolnych (...) będzie stosowany na poziomie działek referencyjnych, takich jak działka ewidencyjna, lub na poziomie bloku produkcyjnego...” (rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004, art. 6 ust. 1).

Blok produkcyjny ma często w praktyce granice naturalne i może składać się z więcej niż jednej działki ewidencyjnej.

<sup>(12)</sup> Zgodnie z wymogiem w odniesieniu do kampanii 2004, zawartym w art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001 (Dz.U. L 327 z 12.12.2001, str. 11), ostatnio zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 118/2004 (Dz.U. L 17 z 24.1.2004, str. 7), oraz wymogiem art. 6 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 w odniesieniu do kampanii późniejszych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.14. W rezultacie zawyżone dane we wnioskach i/lub podwójne deklarowanie działek rolnych pozostają niewykryte, o ile powierzchnia działki referencyjnej nie jest zawyżona. Działki niezadeklarowane lub zadeklarowane tylko częściowo przez jednego rolnika mogą kompensować podwójne deklarowanie lub zawyżanie powierzchni przez innego rolnika, tak więc niemożliwe jest określenie rzeczywistej skali zawyżeń lub podwójnych deklaracji w ramach danej działki referencyjnej. Stąd zmniejszenia płatności i sankcje nie są stosowane albo są zbyt małe <sup>(13)</sup>. Na przykład na Węgrzech i w Słowacji doprowadziło to do arbitralnego zmniejszania płatności i nakładania sankcji w przypadkach zawyżania powierzchni działek referencyjnych, gdzie nie można było wskazać, który rolnik ponosi odpowiedzialność za zawyżenie. W żadnym skontrolowanym państwie członkowskim nie istniał wymóg kontroli wszystkich działek zadeklarowanych w danym bloku produkcyjnym.

5.15. Podczas kontroli na miejscu zawyżenia lub zaniżenia powierzchni działek można ze sobą kompensować, pod warunkiem nieprzekroczenia powierzchni ewidencyjnej. W Polsce stwierdzaną w wyniku pomiaru nadwyżkę powierzchni działki ewidencyjnej kompensowano z niedoborów powierzchni stwierdzonych na innych działkach. Nie można określić wpływu finansowego tego błędu.

5.16. Stwierdzono także następujące problemy:

- a) Węgry: wyniki kontroli nie były lub były niewłaściwie uwzględniane przy obliczaniu jednolitej płatności obszarowej (JPO) <sup>(14)</sup>;
- b) Polska: warunki otrzymania krajowych płatności uzupełniających <sup>(15)</sup> są o wiele ostrzejsze niż warunki otrzymania płatności JPO. W przypadku niespełnienia krajowych kryteriów płatności JPO były zmniejszane w ten sam sposób, co płatności krajowe, chociaż kryteria JPO były spełnione. Jest to niezgodne z przepisami UE. Ponadto krzyżowe kontrole administracyjne dopuszczają margines tolerancji dla rozbieżności stwierdzonych między powierzchnią deklarowaną a powierzchnią kwalifikującą się do płatności zarejestrowaną w LPIS, chociaż jest to dozwolone tylko w przypadku działek kontrolowanych na miejscu.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.14. System LPIS oparty na blokach fizycznych nieodłącznie wiąże się z zagrożeniami wskazanymi przez Trybunał i to zarówno w przypadku starych, jak i nowych państw członkowskich. Zagrożeniom tym można przeciwdziałać, ograniczając wielkość bloków. Ryzyko można dodatkowo zmniejszyć wykorzystując schematyczne mapy i inne materiały graficzne. Jednak w razie wątpliwości konieczna jest inspekcja wszystkich działek w danym bloku, co jest zalecaną praktyką.

Zdaniem Komisji system LPIS oparty na blokach fizycznych, o ile jest właściwie stosowany, jest najbardziej odpowiednim narzędziem umożliwiającym określenie granic na miejscu (co jest zasadniczo łatwiejsze niż w systemie LPIS opartym na katastrach).

5.15. Problem został stwierdzony przez Komisję, która podejmuje obecnie odpowiednie kroki w celu jego rozwiązania.

- a) Komisja poruszy tę kwestię podczas rozmów dwustronnych z państwami członkowskimi.
- b) Kwestia ta będzie rozpatrywana w ramach dochodzenia prowadzonego przez służby Komisji.

<sup>(13)</sup> Wobec braku informacji nie można ustalić wpływu finansowego tych nieprawidłowości.

<sup>(14)</sup> Na podstawie analizy próby 30 sprawozdań z kontroli, w oparciu o które wypłacono łącznie 23 800 euro, wykryto nadpłaty lub niedopłaty na łączną kwotę 3 122 euro, wynikające z nieodpowiedniej analizy tych sprawozdań. Rozbieżności te stanowiły 13 % płatności.

<sup>(15)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, art. 143c).

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.17. W 5 państwach członkowskich <sup>(16)</sup> w kampanii 2004 nie przeprowadzono lub nie udokumentowano analizy czynników ryzyka i nie zastosowano jej do kampanii 2005 (dla płatności w roku budżetowym 2006).

5.18. Zgodnie z zasadami systemu jednolitej płatności obszarowej, jeżeli łączna kwota pomocy płatna w danym państwie członkowskim przekroczy przyznaną krajową kopertę finansową, dopłata w przeliczeniu na hektar musi zostać proporcjonalnie zmniejszona. Państwa członkowskie musiały powiadomić Komisję o wysokości tego zmniejszenia do dnia 30 listopada 2004 r. Władze czeskie nie potrafiły uzasadnić wielkości łącznej zadeklarowanej powierzchni, która posłużyła do obliczenia zmniejszenia płatności o 1,63 %. Węgry i Litwa nie podały ostatecznego wskaźnika zmniejszenia stawki pomocy w terminie.

5.19. Przepisy stanowią, że JPO jest wypłacana tylko jeden raz, między dniem 16 października 2004 r. a dniem 30 kwietnia 2005 r. Węgry dokonały dwóch płatności. Brak jest podstaw prawnych takiej praktyki.

5.20. W próbie 20 transakcji JPO losowo wybranych przez Trybunał znaleziono pięć zawyżonych płatności o istotnym poziomie błędów. W przypadku czterech nieprawidłowości wynikały z zawyżeń w złożonych wnioskach, a w piątej — z korekty wniosku, złożonej po upływie przewidzianego terminu.

### Premie zwierzęce

5.21. Statystyki Komisji w zakresie premii zwierzęcych wskazują, ile spośród zwierząt zadeklarowanych przez skontrolowanych rolników nie istniało lub nie kwalifikowało się do dopłat. W przypadku największego systemu premii — premii za krowy mamki (patrz: **tabela 5.3** i **wykres 5.4**) — państwa członkowskie skontrolowały 14,9 % deklarowanego pogłowia zwierząt i ustaliły, że 1,8 % z nich nie istnieje lub nie kwalifikuje się do dopłat. Zasadniczo wyniki tych kontroli w przypadku bydła różnią się nieznacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Jednak wskaźnik ten dla Włoch, Malty i Słowenii jest bardzo wysoki (w przypadku premii za krowy mamki odpowiednio 11,4 % we Włoszech i 48,2 % w Słowenii, a w przypadku specjalnej premii wołowej 11,8 % na Malcie, 21,8 % we Włoszech i 56,2 % w Słowenii).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.17. *Od 2005 r., w ramach ogólnego planu udoskonalenia statystyk i ich wykorzystania, podczas spotkań z przedstawicielami państw członkowskich służby Komisji wzywają te państwa do oceny analizy ryzyka.*

5.18–5.19. *Komisja uwzględni uwagi Trybunału.*

5.20. *Komisja przeanalizuje uwagi Trybunału Obrachunkowego.*

5.21. *O ile rzeczywiście włoskie dane statystyczne wskazują na stosunkowo duży odsetek redukcji, odsetek rolników, których to dotyczy, uległ znacznemu zmniejszeniu w 2004 r., co może oznaczać, że problemy dotyczą mniejszej liczby rolników. Kwestia będzie wyjaśniana z włoskimi władzami w celu dokładniejszego określenia przyczyn tak wysokich wartości procentowych.*

*Kontrole dotyczące Malty i Słowenii wykazały już, że dane statystyczne nie są wiarygodne, w związku z czym Komisja zwróciła się o przekazanie zaktualizowanych danych.*

<sup>(16)</sup> Republika Czeska, Węgry, Słowacja, Słowenia i Malta.



Tabela 5.3 — Kontrole IACS dotyczące premii za krowy mamki — Wyniki kontroli na miejscu w roku 2004, odnoszących się do płatności zrealizowanych w roku 2005

Państwo członkowskie	Skontrolowane wniośki			Skontrolowane wniośki odrzucone częściowo		Skontrolowane wniośki odrzucone całkowicie		Liczba skontrolowanych zwierząt			Liczba skontrolowanych odrzuconych zwierząt	
	Łączna liczba złożonych wniosków	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	Łączna liczba zadeklarowanych zwierząt	Liczba	%	Liczba	%
Belgia	14 886	707	4,7	6	0,8	3	0,4	395 197	30 885	7,8	58	0,2
Dania	8 650	1 047	12,1	5	0,5	3	0,3	109 355	25 066	22,9	18	0,1
Niemcy	32 899	3 508	10,7	227	6,5	81	2,3	641 781	87 995	13,7	1 125	1,3
Grecja	10 849	3 728	34,4	201	5,4	22	0,6	209 825	125 424	59,8	1 179	0,9
Hiszpania	59 800	5 195	8,7	293	5,6	44	0,8	1 758 858	311 213	17,7	4 188	1,3
Francja	117 249	13 958	11,9	1 024	7,3	217	1,6	4 214 721	548 148	13,0	2 181	0,4
Irlandia	61 840	4 698	7,6	421	9,0	19	0,4	1 104 521	132 916	12,0	603	0,5
Włochy	55 850	8 443	15,1	212	2,5	288	3,4	763 119	122 665	16,1	13 954	11,4
Luksemburg	491	62	12,6	4	6,5	0	0,0	23 288	4 959	21,3	12	0,2
Niderlandy	4 549	648	14,2	16	2,5	30	4,6	73 105	10 015	13,7	141	1,4
Austria	92 616	6 563	7,1	408	6,2	79	1,2	403 022	69 724	17,3	876	1,3
Portugalia	24 849	2 792	11,2	91	3,3	41	1,5	364 386	59 322	16,3	345	0,6
Finlandia	1 666	225	13,5	29	12,9	4	1,8	41 499	6 714	16,2	126	1,9
Szwecja	9 809	590	6,0	2	0,3	1	0,2	152 363	10 661	7,0	8	0,1
Zjednoczone Królestwo	43 778	5 457	12,5	410	7,5	33	0,6	1 709 788	235 665	13,8	1 499	0,6
<b>Ogółem UE-15</b>	<b>539 781</b>	<b>57 621</b>	<b>10,7</b>	<b>3 349</b>	<b>5,8</b>	<b>865</b>	<b>1,5</b>	<b>11 964 828</b>	<b>1 781 372</b>	<b>14,9</b>	<b>26 313</b>	<b>1,5</b>
Malta	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0	0	0,0
Słowenia	27 813	2 832	10,2	825	29,1	45	1,6	98 537	13 556	13,8	6 534	48,2
<b>Ogółem UE-2</b>	<b>27 813</b>	<b>2 832</b>	<b>10,2</b>	<b>825</b>	<b>29,1</b>	<b>45</b>	<b>1,6</b>	<b>98 537</b>	<b>13 556</b>	<b>13,8</b>	<b>6 534</b>	<b>48,2</b>
<b>Ogółem w 2004 r. — UE-17</b>	<b>567 594</b>	<b>60 453</b>	<b>10,7</b>	<b>4 174</b>	<b>6,9</b>	<b>910</b>	<b>1,5</b>	<b>12 063 365</b>	<b>1 794 928</b>	<b>14,9</b>	<b>32 847</b>	<b>1,8</b>
<b>Ogółem w 2004 r. — UE-15</b>	<b>539 781</b>	<b>57 621</b>	<b>10,7</b>	<b>3 349</b>	<b>5,8</b>	<b>865</b>	<b>1,5</b>	<b>11 964 828</b>	<b>1 781 372</b>	<b>14,9</b>	<b>26 313</b>	<b>1,5</b>
Ogółem w 2003 r. — UE-15 (1)	522 146	66 340	12,7	4 596	6,9	1 683	2,5	11 998 677	2 060 855	17,2	25 052	1,2
Ogółem w 2002 r. — UE-15	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

(1) Komisja skorygowała te dane w 2004 r.

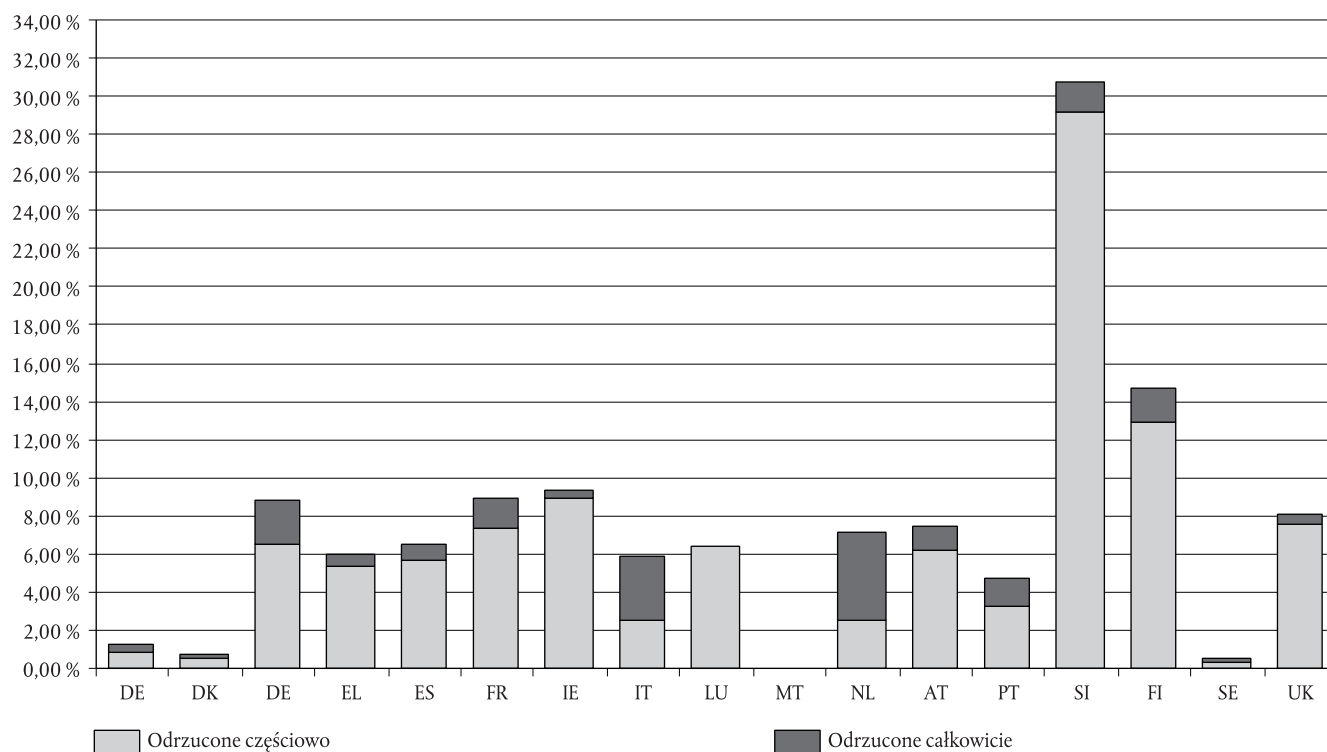
Uwaga 1: Wniosek podlega całkowitemu odrzuceniu, jeżeli różnica między liczbą zwierząt zadeklarowanych a uznanych za kwalifikowalne jest większa niż 20 % lub jest ona wynikiem celowych nieprawidłowości.

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

Źródło: Wyniki kontroli IACS przekazane przez państwa członkowskie do DG ds. Rolnictwa.



Wykres 5.4 — Premia za krowy mamki: procent skontrolowanych wniosków zawierających błędy



Źródło: Wyniki kontroli IACS przekazane przez państwa członkowskie do DG ds. Rolnictwa.

5.22. W przypadku premii za owce i kozy wskaźnik zawyżeń liczby zwierząt spadł z 8,2 % w 2003 r. do 6,3 %. Włochy i Słowenia podają znacznie wyższe wskaźniki nieprawidłowości w przypadku premii za owce i kozy (odpowiednio 10 % i 24,1 %) niż pozostałe państwa członkowskie (1,2 %). Trybunał wykrył problemy w przypadku Grecji, Hiszpanii, Francji, Niemiec i Zjednoczonego Królestwa. Rejestry stad nie są dobrze prowadzone. Nie można na podstawie tych rejestrów potwierdzić, czy wymagania odnoszące się do okresu przetrzymania zostały spełnione, ani zestawień deklarowanych danych z pogłowiem owiec stwierdzonym podczas kontroli.

5.23. Na Malcie zmniejszenia dopłat i sankcje nakładane w odniesieniu do premii wołowych i premii za owce były systematycznie niewłaściwie obliczane.

5.24. Ogólnie, krajowe statystyki w zakresie premii zwierzęcych są w dalszym ciągu mniej wiarygodne od tych, które dotyczą wniosków o płatności obszarowe. Ryzyko zawyżonych płatności jest większe z uwagi na częste przemieszczenia zwierząt oraz złożone warunki w systemach premii zwierzęcych. Zasadniczo wyniki badań przeprowadzonych przez Trybunał nie różnią się znacząco od statystyk kontroli IACS.

5.22. Odnośnie do ustaleń dotyczących Włoch i Słowenii odsyła się do odpowiedzi na pkt 5.20.

Misje kontrolne Komisji w Grecji, Hiszpanii, Francji, Niemczech i innych państwach członkowskich w 2005 r. wykazały niedociągnięcia w zakresie prowadzonych przez rolników rejestrów stad. Ustalenia te zostaną uwzględnione w procedurach rozliczeń.

5.23. Kwestia ta zostanie uwzględniona w procedurze rozliczeń po otrzymaniu szczegółowych ustaleń Trybunału.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Oliwa z oliwek

5.25. Trybunał zbadał dziewięć płatności odnoszących się do produkcji oliwy z oliwek w Hiszpanii, Grecji i we Włoszech<sup>(17)</sup> — te państwa członkowskie zadeklarowały w przybliżeniu 2 000 mln euro. We wszystkich transakcjach stwierdzono zawyżenie płatności albo/i jeden lub więcej błędów formalnych, a w dwóch przypadkach we Włoszech transakcje były nieprawidłowe. Powyższe rezultaty dowodzą istnienia poważnych niedociągnięć w kontroli nad systemem dopłat do produkcji, a także, bardziej ogólnie, niedociągnięć związanych z wiarygodnością systemu GIS (system informacji przestrzennej) w zakresie upraw oliwek. Ten system zdjęć lotniczych jest stosowany do weryfikacji istnienia upraw drzew oliwnych.

5.26. GIS powinien być w pełni operacyjny, począwszy od roku gospodarczego 2003/2004. Początkowo odpowiedzialna za poświadczenie ukończenia prac nad GIS była Komisja, ale zmieniła ona rozporządzenie, przenosząc na państwa członkowskie obowiązek poświadczenia gotowości systemu. Pomimo że wydały one takie poświadczenie, Trybunał uznał, że we wszystkich państwach członkowskich niemożność aktualizacji danych GIS (alfanumeryczna baza danych, rzeczywista liczba drzew oliwnych, nowe nasadzenia i potencjał produkcyjny) jasno wskazuje na fakt, że system GIS nadal nie może zostać uznany za w pełni operacyjny. Ma to istotne znaczenie, ponieważ GIS w zakresie upraw oliwek zostanie połączony z systemem IACS i będzie stosowany jako podstawa obliczania należnych płatności oraz do zarządzania i kontroli w zakresie nowego systemu płatności jednolitych<sup>(18)</sup> (uprawiający drzewa oliwne otrzymają dopłaty obszarowe).

5.27. Średni plon w strefie produkcyjnej jest co roku ustalany przez Komisję, której trudno jest zweryfikować, czy państwa członkowskie właściwie wykorzystują te wartości do sprawdzenia kwalifikowalności produkcji deklarowanej we wnioskach i nie dokonują nieprawidłowych płatności (patrz np.: Włochy, pkt 5.25).

5.25. Podobnie jak kontrole tłoczni, system informacji przestrzennej (SIP) dotyczący oliwek stanowi jeden z elementów systemu kontroli produkcji oliwy z oliwek. Jest on obowiązkowy dopiero od roku gospodarczego 2003/2004. Kontrole przeprowadzone od 2003 r. przez Komisję w kontekście procedury rozliczeń wykazały podobne niedociągnięcia w państwach członkowskich, w których kontrole przeprowadził Trybunał. Niedociągnięcia te odnosiły się do aktualizacji danych SIP dotyczących oliwek, zastosowania sankcji wobec tłoczni oraz wykorzystywania systemu SIP w zakresie oliwek do kontroli dochodu lub stosowania sankcji prawnych wobec producentów deklarujących zawyżoną liczbę drzew oliwnych. Państwa członkowskie zostały o tym poinformowane i obecnie realizowana jest procedura rozliczeń. Korekty finansowe zostaną zastosowane w przypadku potwierdzenia ryzyka dla EFOGR.

5.26. Komisja jest również świadoma wad systemu SIP dotyczącego oliwek i podziela obawy Trybunału dotyczące realizacji reformy. Podczas procedury rozliczeń państwom członkowskim przekazano stosowne zalecenia. Po realizacji wydatków na nowe programy zostanie przeprowadzona ocena ryzyka dla EFOGR, na podstawie której mogą zostać wprowadzone korekty finansowe.

5.27. Przestrzeganie ustalonego poziomu średniego plonu nie jest warunkiem kwalifikowania się do pomocy, lecz umożliwia kontrolę realnej produkcji oliwy z oliwek. Jeżeli produkcja przekraczająca średni plon nie jest uzasadniona, część pomocy dla danego rolnika może zostać wycofana.

W ramach audytów Komisja zwróciła się do państw członkowskich o udowodnienie efektywności stosowanych przez nie mechanizmów kontroli plonów i zastosowała korekty finansowe w przypadku Włoch m.in. za brak tego rodzaju mechanizmów. W przypadku Hiszpanii i Grecji Komisja skrytykowała:

- podejście oparte tylko na jednym kryterium nieoparte szczegółową analizą,
- widoczny brak efektywności tego podejścia, ponieważ większość produkcji objętej kontrolą została ostatecznie uznana za kwalifikującą się do pomocy.

<sup>(17)</sup> Skontrolowano też jedną transakcję w Portugalii. Nie wykryto istotnych błędów.

<sup>(18)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 864/2004 (Dz.U. L 161 z 30.4.2004, str. 48).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Rozwój obszarów wiejskich

## UE-15

5.28. W 2005 r. wydatki na rozwój obszarów wiejskich w ramach Sekcji Gwarancji EFOGR wyniosły 6 311 mln euro (13 % wydatków w ramach WPR). W ich skład wchodziły wydatki na programy agrośrodowiskowe, dopłaty wyrównawcze za prowadzenie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, leśnictwo, inwestycje, wsparcie dla młodych i odchodzących na emeryturę rolników.

5.29. W większości przypadków uprawnienie do otrzymania wsparcia przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich zależy od wypełnienia przez beneficjentów (często skomplikowanych) zobowiązań, takich jak przestrzeganie zasad dobrej praktyki rolniczej, i jest obliczane na podstawie liczby użytkowanych hektarów. W wyniku przeprowadzonej kontroli Trybunał stwierdził wysoki poziom błędów, które polegały na niewypełnieniu przez rolników zobowiązań lub niesprawdzeniu przez władze kluczowych kryteriów kwalifikowalności.

**5.29.** Komisja szczegółowo zbada problemy wskazane przez Trybunał po otrzymaniu odpowiedzi od państw członkowskich.

**Przejsiowy Instrument Rozwoju Obszarów Wiejskich dla nowych państw członkowskich**

5.30. Nowe państwa członkowskie korzystają ze specjalnego systemu rozwoju obszarów wiejskich <sup>(19)</sup>, wspierającego cztery tzw. działania towarzyszące <sup>(20)</sup>, oraz specjalnych środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich <sup>(21)</sup> (płatności w 2005 r. wyniosły 1 069 mln euro).

5.31. Najistotniejsze pod względem finansowym działanie w Polsce to „Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania” — w 2005 r. płatności na ten cel wyniosły 225,8 mln euro. Jednym z warunków otrzymania wsparcia w ramach tego działania jest stosowanie przez rolników zasad zwykłej dobrej praktyki rolniczej. Polski plan rozwoju obszarów wiejskich określa sprawdzalne kryteria, spełnienie których jest weryfikowane podczas kontroli na miejscu w ramach kontroli 5 % wniosków. W wyniku tych kontroli stwierdzono wysoki poziom uchybień: w przypadku 3 281 gospodarstw (9,6 % skontrolowanych gospodarstw) wykryto jedno lub więcej naruszeń.

<sup>(19)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 27/2004 (Dz.U. L 5 z 9.1.2004, str. 36).

<sup>(20)</sup> Przedsięwzięcia agrośrodowiskowe, renty strukturalne, zalesianie i dopłaty wyrównawcze do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania i obszarów z naturalnymi utrudnieniami.

<sup>(21)</sup> Gospodarstwa niskotowarowe poddane restrukturyzacji, grupy producentów, dostosowanie do standardów Wspólnoty, pomoc techniczna, uzupełnienie płatności bezpośrednich.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.32. Według prawa polskiego w przypadku stwierdzenia naruszenia po raz pierwszy rolnik otrzymuje pouczenie i nie są nakładane sankcje. Sytuacja ta miała miejsce w przypadku wszystkich rolników, więc nie zastosowano żadnych windykacji ani sankcji. Jest to niezgodne z przepisami UE: niespełnienie warunku kwalifikowalności określonego w rozporządzeniu Rady <sup>(22)</sup> powinno skutkować zmniejszeniem należnych płatności. Całkowita wartość płatności, których dotyczyły naruszenia, wyniosła 0,8 mln euro.

*Refundacje wywozowe*

5.33. 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 <sup>(23)</sup>. W 2005 r. refundacje wyniosły około 3 mld euro, czyli 7,5 % wydatków w ramach WPR. 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. Muszą także prowadzić kontrole w miejscu wyprowadzenia towarów z obszaru celnego UE, jeżeli miejsce to jest inne niż to, gdzie przedstawiono towary do kontroli bezpośredniej (kontrole podmiiany). Komisja monitoruje jakość i liczbę tych kontroli.

5.34. Z uwagi na czas konieczny do sfinalizowania procedur rozliczenia rachunków w odniesieniu do niedociągnięć stwierdzonych przez Komisję podczas kontroli w państwach członkowskich w 2004 r. <sup>(24)</sup> nadal nie wydano decyzji w sprawie ewentualnego zastosowania korekty finansowej. W 2005 r. stwierdzono problemy związane z wcześniejszym uprzedzeniem o kontrolach w Belgii.

5.35. W wyniku zbadania kontroli bezpośrednich i/lub podmiiany przeprowadzonych w 11 państwach członkowskich w latach 2004–2006 Trybunał stwierdza, co następuje:

a) podstawowa zasada zakazująca pośredniego uprzedzenia eksporterów o zamiarze przeprowadzenia takich kontroli w punkcie załadunku nie była systematycznie przestrzegana (w Belgii, Danii, Niemczech, Francji, Włoszech, Niemczech i Zjednoczonym Królestwie);

5.32. *Problem ten został już stwierdzony przez Komisję; trwa właśnie procedura rozliczeń, która może skutkować korektami finansowymi.*

5.34. *Zakończono dwie kontrole, w wyniku których nie wprowadzono żadnych korekt finansowych (Polska, Litwa). Na podstawie pozostałych kontroli, o ile na ich podstawie stwierdzono nieprawidłowości, rozpoczęto procedury rozliczeń (Irlandia, Włochy, Niemczech, Francja, Hiszpania, Niemcy, Zjednoczone Królestwo), w wyniku których mogą zostać wprowadzone korekty finansowe.*

5.35.

a) *Podczas kontroli na miejscu służby Komisji stwierdziły, że terminy kontroli bezpośrednich mogą stać się zbyt przewidywalne. Na posiedzeniu Komitetu ds. Mechanizmów Handlowych w marcu 2005 r. przypomniano państwom członkowskim, że powinny zmieniać termin realizacji kontroli bezpośrednich u eksporterów; dokument poświęcony tej kwestii (D(2005) 12998) był przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Komitetu ds. Mechanizmów Handlowych w czerwcu 2005 r. Rozważane sposoby wprowadzenia takiego obowiązku.*

<sup>(22)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, str. 80).

<sup>(23)</sup> Rozporządzenie (EWG) nr 386/90.

<sup>(24)</sup> Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 4.12.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- b) istniały istotne niedociągnięcia w zakresie weryfikacji składników stosowanych do wytwarzania towarów nieobjętych załącznikiem 1 do Traktatu WE, takich jak ciastka, słodkicze, whisky itp., do których wypłacane są refundacje (w Belgii, Niemczech, Francji <sup>(25)</sup>, Włoszech <sup>(25)</sup> i Zjednoczonym Królestwie <sup>(25)</sup>);
- c) nadmierna liczba kontroli bezpośrednich została przeprowadzona w przypadku przesyłek o wnioskowanej refundacji mniejszej niż 200 euro <sup>(26)</sup>. Zgodnie z przepisami transakcje te powinny zostać wykluczone, jeżeli nie mają na celu zapobieżenia oszustwom i nadużyciom;
- d) nie są wykonywane kontrole podmiiany w miejscu wyprowadzenia z obszaru celnego UE znacznej liczby przesyłek zaplombowanych przez urząd celny, mimo że nie zostały one poddane kontroli bezpośredniej w punkcie załadunku <sup>(27)</sup>. W szczególności Dania <sup>(28)</sup> i Niderlandy pozwalały zatwierdzonym eksporterom na samodzielne zakładanie plomb celnych;
- e) jako że fizyczna obecność urzędników celnych w punktach kontroli celnej towarów w urzędzie celnym wyprowadzenia została zastąpiona skomputeryzowanymi systemami spisu w Zjednoczonym Królestwie i niektórych portach francuskich, niezbędne kontrole mające na celu sprawdzenie, czy plomby celne nie zostały uszkodzone lub zerwane, nie są już dokonywane.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Służby Komisji zbadają ustalenia Trybunału i odpowiedzi państw członkowskich oraz podejmą stosowne działania.
- c) Służby Komisji sprawdzą ten aspekt w ramach rutynowego audytu kontroli bezpośrednich. Niektóre państwa członkowskie prowadzą kontrole wywozu poniżej określonych minimalnych progów, jednak służby Komisji nie znalazły dowodów wskazujących na to, że czynią to ze szkodą dla minimalnych wymagań w zakresie kontroli wywozów powyżej przyjętego progu.
- d) Zgodnie z art. 10 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2090/2002 kontroli podmiiany nie przeprowadza się, jeżeli urząd celny wywozu zaplombował środek transportu. Jednakże na posiedzeniu Komitetu ds. Mechanizmów Handlowych w marcu 2002 r. Komisja podkreśliła, że plomba uprawnionego podmiotu gospodarczego nie może zastąpić plomby urzędu celnego.
- Służby Komisji analizują propozycję Trybunału w celu wykluczenia z kontroli podmiiany jedynie przesyłek objętych kontrolą bezpośrednią. Komisja sprawdzi ustalenia Trybunału dotyczące Danii i Niderlandów i odpowiedzi tych państw członkowskich oraz, jeżeli będzie to konieczne, przeprowadzi dalsze postępowanie wyjaśniające.
- e) Artykuł 10 ust. 2 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 2090/2002 nie wymaga kontroli 100 % plomb celnych. Zdaniem Komisji systematyczne kontrolowanie plomb przez władze celne przy wprowadzeniu do portu są przydatne, jednak nie są niezbędne, jeżeli informacje i potwierdzenia uzyskane przez władze celne z innych źródeł są wystarczające.

<sup>(25)</sup> Weryfikacja *a posteriori* składników na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) nr 1520/2000 (Dz.U. L 177 z 15.7.2000, str. 1).

<sup>(26)</sup> Analiza danych przekazanych Komisji zgodnie z wymogiem rozporządzenia Komisji (WE) nr 2390/1999 (Dz.U. L 295 z 16.11.1999, str. 1) wykazała, że wszystkie kraje UE-15 (z wyjątkiem Grecji i Hiszpanii, które nie przekazały danych, oraz Luksemburga, który przeprowadził nieznaczną liczbę transakcji) w różnym zakresie prowadziły kontrole takich przesyłek.

<sup>(27)</sup> Umieszczenie plomb celnych na przesyłkach, które nie zostały poddane kontroli bezpośredniej, nie narusza istniejących przepisów.

<sup>(28)</sup> Dania zaprzestała tej praktyki od dnia 1 lutego 2006 r.



## UWAGI TRYBUNAŁU

5.36. Trybunał uznaje, że te obszary wymagają znaczącej poprawy, zanim będzie można uzyskać pewność, że system kontroli bezpośrednich przesyłek objętych refundacjami wywozowymi działa zadowalająco. Ponadto Trybunał nie jest w stanie potwierdzić, że przeprowadzono wymaganą liczbę kontroli w zakresie kampanii EFOGR 2005, że zostały one zweryfikowane oraz że dokonano ewentualnych korekt, ponieważ te informacje Komisja otrzymała dopiero po dniu 30 kwietnia 2006 r.

*Kontrole ex post dopłat dla handlowców i przetwórców*

5.37. 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 państwa członkowskie zobowiązane są<sup>(29)</sup> do realizacji rocznych programów kontroli po dokonaniu płatności w odniesieniu do dokumentacji handlowej. Państwa członkowskie muszą się upewnić, że transakcje miały faktycznie miejsce i zostały przeprowadzone prawidłowo, a także podjąć działania zmierzające do odzyskania kwot utraconych w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań.

5.38. Monitoring prowadzony przez Komisję obejmuje nadzór i koordynację, które mają za zadanie zapewnić właściwość dokonywanych przez państwa członkowskie analiz ryzyka i realizowanych programów kontroli. Monitoring ten obejmuje także analizę odpowiednich sprawozdań i innych dokumentów przedstawianych przez państwa członkowskie i może objąć kontrole w państwach członkowskich, sprawdzające na miejscu wykonanie rozporządzenia. Trybunał stwierdził, że w roku 2005 Komisja:

a) poczyniła postępy w monitorowaniu i analizowaniu otrzymywanych dokumentów, ale nadal nie jest w stanie podać pełnych i porównywalnych informacji na temat skontrolowanych transakcji, wartości wykrytych nieprawidłowości oraz odzyskanych sum. Komisja dokonała zmian w przepisach w celu poprawy przedstawiania wyników kontroli po dokonaniu płatności, jednak efekty tych zmian nie są jeszcze znane;

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**5.36.** W opinii Komisji system kontroli bezpośrednich i podmiiany działa na tyle dobrze, aby zapewnić wystarczającą pewność w odniesieniu do podstawowych transakcji. Jednakże w celu dalszego usprawnienia systemu Komisja zamierza wprowadzić zmiany do przepisów dotyczących kontroli bezpośrednich, aby ustalić mniej przewidywalną strukturę kontroli i ograniczyć ryzyko podmiiany.

Jeżeli chodzi o inne nieprawidłowości wskazane przez Trybunał, Komisja przeprowadzi analizę dokonanych ustaleń Trybunału i odpowiedzi państw członkowskich oraz w razie potrzeby podejmie stosowne działania.

**5.38.**

a) Komisja z zadowoleniem przyjęła wyrażone przez Trybunał uznanie dla starań podjętych w celu poprawy w zakresie przekazywania przez państwa członkowskie informacji na temat kontroli po dokonaniu płatności, jak również dla działań zrealizowanych w celu poprawy w zakresie monitorowania i analizy otrzymanych dokumentów.

Komisja uważa, że obecnie otrzymuje wystarczające informacje dotyczące skontrolowanych transakcji i wykrytych nieprawidłowości.

Sprawozdawczość została usprawniona dzięki wprowadzeniu rozporządzenia 40/2006 pozwalającego oszacować potencjalny poziom nieprawidłowości dla wszystkich kategorii wydatków.

<sup>(29)</sup> Rozporządzenie (EWG) nr 4045/89.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- b) ponownie odbyła wizyty kontrolne w trzech państwach członkowskich w celu zbadania wykonania rozporządzenia. Wizyty te nie objęły wszystkich rodzajów ryzyka ani wystarczającej liczby państw członkowskich, nie pozwalając na ocenę wykonania rozporządzenia i jakości zrealizowanych kontroli. Trzy kolejne kontrole objęły ocenę stopnia przygotowania nowych państw członkowskich do stosowania rozporządzenia, a 19 kontroli zgodności objęło sprawdzenie przynajmniej jednej kontroli po dokonaniu płatności w ramach wykonanej pracy. W analizowanych kontrolach zgodności nie stosowano jeszcze standardowej metodologii ani formy przedstawiania wyników, co utrudnia dokonywanie porównań i przeprowadzenie rzetelnej analizy;
- c) podjęła działania w celu oszacowania zaległości w przeprowadzaniu kontroli zaplanowanych w niektórych państwach członkowskich (co Trybunał podkreślał w poprzednich sprawozdaniach). Początkowe rezultaty potwierdziły, że cztery państwa członkowskie nie przeprowadziły obowiązkowej liczby kontroli po dokonaniu płatności, ale do tej pory nie podjęto działań zaradczych w tej sprawie;
- d) nie jest w stanie w pełni zmierzyć sukcesu bądź niepowodzenia rozporządzenia w zakresie wykrywania i odzyskiwania nieprawidłowych płatności <sup>(30)</sup> <sup>(31)</sup>.

5.39. W ramach uzupełnienia swoich prac z 2003 r. Trybunał ponownie przeprowadził kontrole w siedmiu państwach członkowskich, aby ocenić poczynione postępy. Chociaż kontrola uzupełniająca Trybunału wykazała, że nastąpiła poprawa ogólnej jakości zbadanych kontroli, nadal utrzymywały się niedociągnięcia w zakresie odzyskiwania kwot, których dotyczyły nieprawidłowości wykryte w ramach kontroli, oraz niedociągnięcia polegające na nieprzeprowadzeniu w terminie planowanych kontroli po dokonaniu płatności. W dwóch państwach członkowskich systematycznie nie przeprowadzano wymaganej liczby kontroli.

<sup>(30)</sup> Rozporządzenie (EWG) nr 4045/89 w pierwszym motywie preambuły wiąże rozporządzenie z obowiązkiem państw członkowskich do „wyeliminowania nieprawidłowości oraz odzyskania kwot utraconych w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbania”.

<sup>(31)</sup> W obecnym systemie jedynie nieprawidłowości na kwotę przekraczającą 4 000 euro są zgłaszane do OLAF zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 595/91 (Dz.U. L 67 z 14.3.1991, str. 11).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Komisja uważa, że liczba zweryfikowanych w 2005 r. kontroli po dokonaniu płatności była wystarczająca i odpowiadała celom kontroli.

W 2006 r. Komisja zrealizowała już 3 misje sprawdzenia kontroli po dokonaniu płatności zgodnie z rozporządzeniem 4045/89 — we Włoszech, w Danii i w Niderlandach. Kolejne misje są przewidziane na jesień 2006 r. W 2006 r. jednostki ds. kontroli zgodności kontynuowały kontrolę stosowania rozporządzenia 4045/89 w ramach realizowanych przez nie misji dotyczących zagadnień odnoszących się do konkretnych sektorów.

- c) Komisja dokonała już oceny zakresu zaległości. Działania zaradcze zostały podjęte w ramach misji w dwóch państwach członkowskich, w których zaległości są największe. Od obu tych państw członkowskich zażądano opracowania planu działania w celu likwidacji zaległości. Plany te, zawierające wskazanie dokładnej liczby zaległych kontroli oraz dostępnych zasobów oraz jasne wskazanie terminów, zostaną przedstawione Komisji, która będzie szczegółowo śledzić ich realizację.
- d) Komisja uważa, że jest w stanie zmierzyć skuteczność rozporządzenia w zakresie wykrywania i odzyskiwania potencjalnie nieprawidłowych płatności.

5.39. Komisja z zadowoleniem przyjęła wyrażone przez Trybunał uznanie dla osiągniętych postępów.

Za odzyskiwanie nieprawidłowych płatności nie są odpowiedzialne jednostki przeprowadzające kontrole po dokonaniu płatności, lecz agencje płatnicze.

W związku ze stałymi opóźnieniami w realizacji kontroli w dwóch państwach członkowskich Komisja podjęła działania zaradcze, o których mowa w odpowiedzi na pkt 5.38 c).



## UWAGI TRYBUNAŁU

5.40. Rozporządzenie stanowi, że kontrole po dokonaniu płatności dotyczące płatności dokonanych w 2005 r. będą przeprowadzone w okresie od lipca 2006 r. do lipca 2007 r. Kontrole te mogą objąć nie tylko transakcje z roku 2005. Ich wyniki będą przedstawione Komisji najpóźniej do dnia 1 stycznia 2008 r. Komisja dokona następnie ich przeglądu i może zdecydować o wyłączeniu wydatków z finansowania. Z tego powodu Trybunał nie może uzyskać pewności w zakresie transakcji EFOGR z roku 2005.

5.41. Ustalenia Trybunału z kontroli przeprowadzonych w Komisji oraz w państwach członkowskich pokazują, że chociaż system kontroli po dokonaniu płatności ulega poprawie, zaległości w przeprowadzaniu kontroli w niektórych państwach członkowskich ograniczają pewność, która może być uzyskana co do legalności i prawidłowości płatności dokonanych w tych państwach członkowskich w ubiegłych latach.

*Rozliczenie rachunków dokonywane przez Komisję*

5.42. Jednym z elementów o dużym znaczeniu dla odpowiedniej kontroli zarządzania dzielonego w obszarze rolnictwa są według Komisji prace kontrolne prowadzone przez jednostki zajmujące się rozliczaniem rachunków, które prowadzą do wydania przez Komisję decyzji o finansowym rozliczeniu rachunków oraz decyzji o zgodności.

5.43. Coroczna decyzja o finansowaniu wydawana przez Komisję jest oparta na pracach i certyfikatach jednostek certyfikujących. Certyfikaty te obejmują oświadczenie na temat prawdziwości, kompletności i rzetelności rachunków oraz zdolności agencji płatniczych do zapewnienia kontroli zgodności płatności z zasadami wspólnotowymi. Coroczna decyzja Komisji dotyczy jedynie rozliczenia rachunków i omówiona jest w rozdziale 1. Decyzja o wyłączeniu z finansowania wydatków niezgodnych z zasadami wspólnotowymi podejmowana jest na etapie późniejszym (patrz: decyzje z zgodności). Do tego czasu wartość wydatków jest ustalona wstępnie (patrz też: pkt 1.57 i 1.64–1.66 niniejszego sprawozdania).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.40. Zdaniem Komisji kontrole po dokonaniu płatności zapewniają pewność, ponieważ sam system kontroli jest operacyjny. Ponadto rozporządzenie 4045/89 przewiduje system kontroli ex post w ramach spójnego systemu zarządzania i kontroli wydatków rolnych, opisany szczegółowo w odpowiedzi na pkt 5.59. Jest to kolejny szczebel kontroli, uzupełniający w stosunku do kontroli przed dokonaniem płatności (które w większości przypadków zapewniają wystarczający poziom pewności).

5.41. Komisja z zadowoleniem przyjęła wyrażone przez Trybunał uznanie dla osiągniętych postępów, przy czym jest zdania, że możliwe jest uzyskanie pewności co do legalności i prawidłowości płatności dokonanych w ubiegłych latach.

Spójny system zarządzania i kontroli wydatków rolnych, opisany w odpowiedzi na pkt 5.59, zapewnia wystarczającą pewność co do skutecznego zarządzania ryzykiem błędu w zakresie legalności i prawidłowości podstawowych transakcji w obszarze rolnictwa.

Rozporządzenie 4045/89 przewiduje system kontroli ex post, który stanowi dodatkowy, uzupełniający poziom kontroli w stosunku do kontroli przed dokonaniem płatności.

5.43. Bez względu na procedurę rozliczeń Komisja uważa, że wydatki nie są ustalane wstępnie.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Jednostki certyfikujące**

5.44. Sprawozdania jednostek certyfikujących mogą prowadzić do ujawnienia problemów w systemach zarządzania i kontroli agencji płatniczych, nie mogą natomiast stanowić podstawy uzyskania pewności co do legalności i prawidłowości płatności dokonanych na rzecz rolników i handlowców<sup>(32)</sup>, ponieważ jednostki certyfikujące zazwyczaj nie przeprowadzają kontroli na miejscu w odniesieniu do wniosków o płatności UE. Jak wskazał Trybunał w opinii w sprawie modelu jednolitej kontroli, takie kontrole przyczyniłyby się do silniejszego i jaśniejszego systemu odpowiedzialności za realizację wydatków w ramach WPR. Komisja uzyskałaby tym samym większą pewność co do legalności i prawidłowości transakcji.

5.45. W odniesieniu do systemów kontroli wewnętrznej agencji płatniczych, przeprowadzona przez Trybunał analiza sprawozdań 31 agencji płatniczych<sup>(33)</sup> wykazała, że większość głównych niedociągnięć stwierdzonych przez jednostki certyfikujące odnosiła się do kontroli i procedur płatności, rachunkowości (w tym dłużników) oraz delegacji funkcji<sup>(34)</sup>; w przypadku czterech agencji płatniczych stwierdzono cztery lub więcej nieprawidłowości odnoszących się do różnych kryteriów akredytacji<sup>(35)</sup>.

<sup>(32)</sup> 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.

<sup>(33)</sup> Sprawozdania 31 jednostek certyfikujących, z których wybrano do zbadania transakcje (patrz: **tabela 5.1**).

<sup>(34)</sup> W odniesieniu do tej drugiej kwestii Komisja wszczęła w 2002 r. dochodzenie. Pomimo że Komisja stwierdziła utrzymujące się i liczne niedociągnięcia w zarządzaniu delegowanymi organami przez agencje AGEA (Włochy), nie zamierza zastosować korekty finansowej. Ponadto do tej pory nie wystosowano pisma na podstawie art. 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1663/95 (Dz.U. L 158 z 8.7.1995, str. 6) w celu otrzymania informacji uzupełniających w związku z wynikami wizyty kontrolnej we Francji przeprowadzonej w 2003 r.

<sup>(35)</sup> AGEA (kontrole i procedury płatności, dłużnicy, bezpieczeństwo informatyczne, kontrola wewnętrzna, organy delegowane), OPEKEPE (kontrole i procedury płatności, dłużnicy, kontrola wewnętrzna, organy delegowane), ARDA (kontrole i procedury płatności, rachunkowość, bezpieczeństwo informatyczne, organy delegowane), ONIFLHOR (procedury pisemne, dłużnicy, bezpieczeństwo informatyczne, organy delegowane). Wymienione agencje płatnicze zadeklarowały w przybliżeniu 7 418 mln euro, które będą przedmiotem dalszej analizy Komisji.

5.44. Zdaniem Komisji istnieje spójny system zarządzania i kontroli wydatków rolnych, opisany szczegółowo w odpowiedzi na pkt 5.59, zapewniający wystarczającą pewność co do skutecznego zarządzania ryzykiem błędu w zakresie legalności i prawidłowości podstawowych transakcji w obszarze rolnictwa. W celu dalszego usprawnienia i wzmocnienia ogólnego systemu zapewniania wystarczającej pewności Komisja jest gotowa, zgodnie z zaleceniem Trybunału, zapewnić, aby jednostki certyfikujące w szerszym zakresie weryfikowały i zatwierdzały wyniki statystyczne kontroli i badania po dokonaniu płatności. W związku powyższym nowe wytyczne w zakresie sprawozdawczości zobowiążą jednostki certyfikujące do bardziej szczegółowej kontroli możliwości administracyjnych agencji płatniczych w odniesieniu do kontroli na miejscu. Jednostki te będą musiały upewnić się, czy istniejący system kontroli działa w zadowalający sposób, poprzez szczegółową analizę takich elementów, jak: dokładność danych statystycznych dotyczących kontroli, wytyczne i podręczniki, zasoby ludzkie, szkolenia i kompetencje osób prowadzących kontrole, umowy z organami delegowanymi, monitorowanie i nadzór istniejących systemów przez agencję płatniczą, stosowanie sankcji itp.

5.45. W nowym rozporządzeniu Komisji (WE) nr 885/2006 wprowadzono znacznie większe wymagania w zakresie monitorowania agencji płatniczych, zobowiązując państwa członkowskie do stałego nadzoru nad agencjami płatniczymi i wprowadzenia systemu wymiany informacji o ewentualnych przypadkach niezgodności z kryteriami. Należy wprowadzić zasady postępowania w takich przypadkach, jak również obowiązek sporządzenia planu uzupełnienia wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie. Wydatki dokonane przez agencje płatnicze, których akredytacja została utrzymana przez ich państwo członkowskie, mimo że nie udało im się wprowadzić takiego planu naprawczego w określonym terminie, zostaną poddane procedurze rozliczania zgodności rachunków przewidzianej w art. 31 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005.

Mimo wprowadzenia pod koniec 2005 r. systematycznych przeglądów prac jednostek certyfikujących od czasu wprowadzenia nowej procedury rozliczeń w 1996 r. Komisja przeprowadzała kontrole na miejscu i dokonywała przeglądu prac jednostek certyfikujących.

Program misji na 2006 r., oparty na szczegółowej analizie ryzyka, przewiduje 5 misji w jednostkach certyfikujących. Misje zostaną przeprowadzone w jednostkach, w których stwierdzono pewne problemy. Dodatkowo przewidziane są wizyty w 7 agencjach płatniczych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja polega na pracach jednostek certyfikujących, dokonując przeglądu ich sprawozdań i wydawanych przez nie certyfikatów, ale nie poddaje ich pracy systematycznej ocenie na miejscu <sup>(36)</sup>.

**Rozliczenie zgodności rachunków**

5.46. Decyzje o zgodności mają na celu wyłączenie z zakresu finansowania wspólnotowego wydatków, odnośnie do których Komisja ustaliła, że zostały dokonane z naruszeniem przepisów wspólnotowych. Istniejące procedury nie mogą zagwarantować osiągnięcia tego celu na poziomie płatności dokonywanych na rzecz beneficjentów końcowych (rolników i handlowców). Decyzje te stanowią w większości przypadków ryczałtowe korekty związane z niedociągnięciami w systemach kontroli, a nie oceny wpływu poszczególnych nieprawidłowych płatności. Dlatego nieprawidłowych płatności nie można będzie prawdopodobnie odzyskać w ramach procedury rozliczenia rachunków. Aby uzyskać wiarygodne informacje na temat legalności i prawidłowości płatności dla beneficjentów końcowych, dyrektor generalny musiałby:

- a) albo doprowadzić do rozszerzenia zakresu prac jednostek certyfikujących o beneficjentów końcowych poprzez objęcie badaniami wybranych rolników, albo w szerszym zakresie weryfikować i zatwierdzać statystyki kontroli IACS i kontroli po dokonaniu płatności;
- b) albo 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.

Zgodnie z opinią Trybunału w sprawie modelu jednolitej kontroli Komisja powinna, tam gdzie to możliwe, uwzględnić wdrożone systemy zarządzania i kontroli, takie jak IACS.

**5.46. i 5.47.** Jak słusznie zaznaczył Trybunał, celem sprawdzenia zgodności rozliczeń jest wyłączenie z zakresu finansowania wspólnotowego wydatków, które zostały dokonane z naruszeniem przepisów wspólnotowych, chroniąc w ten sposób budżet wspólnotowy przed wydatkami, które nie powinny go obciążać. Nie jest to jednak mechanizm umożliwiający odzyskanie nieprawidłowych płatności na rzecz beneficjentów, co zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego stanowi wyłączną odpowiedzialność państw członkowskich, jak wyraźnie stanowi art. 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005.

Komisja uważa, że zgodnie z powyższą definicją, obecnie stosowane przez nią podejście umożliwia sprawdzenie zgodności rozliczeń, czyli audyt systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich oraz, w przypadku nieprawidłowości, zastosowanie korekt finansowych, które mogą mieć postać zryczałtowaną, gdy niemożliwe jest określenie strat EFOGR. Trybunał również potwierdził efektywność i skuteczność takiego podejścia w pkt 6.35 sprawozdania.

Ponadto, jak Trybunał sam wskazał w pkt 6.35, korekty finansowe są istotnym narzędziem usprawnienia stosowanych przez państwa członkowskie systemów zarządzania i kontroli, a więc tym samym zapobiegania nieprawidłowym płatnościom na rzecz beneficjentów końcowych, a także ich wykrywania i odzyskiwania. Sprawdzenie zgodności rozliczeń przyczynia się zatem pośrednio do legalności i regularności transakcji na poziomie ostatecznych beneficjentów.

W przypadku wydatków w niektórych obszarach oszacowano już poziom nieprawidłowości. Na przykład, w przypadku pomocy obszarowej, na podstawie około 47 000 kontroli wyrzykowych przeprowadzonych przez państwa członkowskie, ustalono, że poziom błędu wynosi 1,95 %. Jest to bardzo duża i reprezentatywna próba. Zgodnie z podejściem opartym na jednolitej kontroli wybór przez Komisję odrębnej próby w celu weryfikacji legalności i prawidłowości wydatków nie byłby efektywny pod względem kosztów. Bardziej efektywne pod tym względem jest natomiast wykorzystanie przez Komisję wyników pracy agencji płatniczych i skoncentrowanie swoich działań kontrolnych na weryfikacji stosowanych przez państwa członkowskie systemów kontroli wydatków.

W celu usprawnienia i wzmocnienia ogólnego systemu zapewnienia wystarczającej pewności Komisja jest gotowa zgodnie z zaleceniem Trybunału zagwarantować, aby jednostki certyfikujące w szerszym zakresie weryfikowały i zatwierdzały wyniki kontroli i badań po dokonaniu płatności (patrz: odpowiedź na pkt 5.44).

<sup>(36)</sup> W 2005 r. ocenie poddano jedynie jednostkę certyfikującą OPEKEPE. Ponadto, w ramach kontroli po udzieleniu akredytacji, przedstawiciele Komisji przeprowadzili dziesięć wizyt kontrolnych w nowych państwach członkowskich.

Koszty korekt finansowych ponoszą budżety krajowe lub beneficjent końcowy w zależności od przyczyny korekty.

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.47. Korekty finansowe nie służą do odzyskiwania nieprawidłowych płatności dokonanych na rzecz beneficjentów, co należy do kompetencji państw członkowskich. Koszty tych korekt ponoszą państwa członkowskie i w większości przypadków nie obciążają one bezpośrednio adresatów płatności (rolników i handlowców).

5.48. Decyzje o zgodności dotyczą z reguły wielu lat wydatków oraz podejmowane są po kilku latach od ich zrealizowania. Dlatego też korekty, których dokonano w decyzjach o zgodności wydanych w 2005 r., odnoszą się do płatności WPR na rzecz beneficjentów końcowych, które zostały dokonane w latach poprzedzających rok 2005. Decyzje o wyłączeniu z finansowania wydatków za rok 2005 zostaną podjęte dopiero w nadchodzących latach. Pod koniec 2005 r. rozliczenie zgodności rachunków nie zostało zakończone dla żadnego roku po roku 1998.

### Kontrola działań Komisji zajmujących się rozliczaniem rachunków

5.49. W 2005 r. Trybunał przeprowadził kontrolę działań Komisji zajmujących się rozliczaniem rachunków, która objęła przydział personelu i ocenę próby kontroli zgodności przeprowadzonych odpowiednio w latach 2004 i 2005 <sup>(37)</sup>.

<sup>(37)</sup> Próba dziesięciu kontroli zgodności została dobrana losowo, z uwzględnieniem kryterium istotności. Z zastosowaniem tej procedury wybrano kontrole zgodności z zakresu roślin uprawnych (3), premii zwierzęcych (2), rozwoju obszarów wiejskich (2), refundacji wywozowych (1), oliwy z oliwek (1) oraz owoców i warzyw (1).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.48. Komisja chciałaby nadrobić zaległości — najstarsze z niezamkniętych spraw były przedmiotem szczególnej uwagi podczas opracowywania programu kontroli wydatków rolnych na rok 2006. W czerwcu 2006 r. sytuacja przedstawiała się następująco: zamknięto 97 % kontroli przeprowadzonych w 2001 r. (umożliwiających zastosowanie korekt finansowych sięgających 1999 r.) oraz 94 % kontroli przeprowadzonych w 2002 r. (umożliwiających zastosowanie korekt finansowych sięgających 2000 r.). Nierozliczone korekty finansowe za 1999 r. i 2000 r. szacuje się odpowiednio na poziomie nieprzekraczającym 41 i 126 mln euro. Zamknięto 83 % kontroli przeprowadzonych w 2003 r. i 84 % kontroli przeprowadzonych w 2004 r.

W przypadku lat budżetowych 2001–2005 korekty wymagane na mocy przyszłych decyzji o zgodności są wyraźnie określone w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2005 r. Informacja ta jest również ujęta jako składnik aktywów warunkowych w systemie rachunkowości Komisji.

Wieloletni charakter procesu sprawdzania zgodności rozliczeń wspomniany przez Trybunał Obrachunkowy nie wpływa jednak na wiarygodność tego procesu za rok budżetowy 2005. Ponieważ przeprowadzane przez Komisję badania obejmują stosowane przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli, zapewniają nie tylko informacje na temat kontrolowanych wydatków, lecz pośrednio również na temat przyszłych wydatków objętych wyżej wymienionymi systemami.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.50. Kontrola wykazała następujące główne niedociągnięcia:

- a) Komisja nie potrafiła wykazać, że systematycznie uwzględniła wyniki centralnej analizy ryzyka, przydzielając personel do różnych działań, które musi poddać kontroli;
- b) w sześciu zbadanych kontrolach zgodności nie uwzględniono wszystkich rodzajów ryzyka i kluczowych mechanizmów kontroli, nie podając odpowiedniego uzasadnienia;
- c) w pięciu zbadanych kontrolach zgodności nie korzystano ze szczegółowych programów kontroli lub ich wykorzystanie nie było odpowiednio udokumentowane.

5.50.

- a) Jeżeli chodzi o kontrole zgodności (z wyłączeniem wydatków bezpośrednich), obecny podział na trzy działy w znacznym zakresie uwzględnia podział na główne kategorie środków pomocy w ramach wspólnej polityki rolnej: tradycyjne mechanizmy rynkowe, bezpośrednie wsparcie dochodów w ramach IACS oraz środki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Przydziału personelu do różnych działów dokonano w sposób zapewniający wystarczający zakres kontroli zgodności w każdej z trzech głównych kategorii środków pomocy.

Zapewniana przez dyрекję centralna analiza ryzyka jest przede wszystkim narzędziem umożliwiającym wybór środków pomocy, które mają zostać poddane kontroli. Ponadto w procesie przydziału personelu należy uwzględnić wiele innych czynników podlegających szczegółowej analizie ryzyka, jak np. kontrole na podstawie rozporządzenia nr 4045/89, zatwierdzanie sprawozdań, akredytacja SAPARD, działania administracyjne i kontrolne, jak również doświadczenie i dostępność personelu. W efekcie przez wiele lat dokonywano przesunięć kadrowych pomiędzy zespołami i działami, a oceny przydziału personelu dokonuje się na bieżąco.

- b) Działania kontrolne Komisji w zakresie wydatków na rolnictwo, w ramach których przeprowadzono 177 kontroli na miejscu w 2004 r. i 163 w 2005 r., realizowane są przy uwzględnieniu dostępnych zasobów ludzkich i w oparciu o analizę ryzyka. Na tej podstawie właściwa dyrekcja określa, które czynniki ryzyka i kluczowe mechanizmy kontroli należy zweryfikować, uwzględniając ich przydatność na potrzeby danego badania. Ograniczenie zakresu kontroli jest normalną i powszechnie stosowaną praktyką kontrolną. W trzech z sześciu przypadków wskazanych przez Trybunał ograniczenie zakresu kontroli było przewidziane w memorandum planowania misji. W trzech pozostałych przypadkach zakres został ograniczony ze względu na okoliczności, na które przeprowadzający kontrole nie mieli wpływu.
- c) Zdaniem Komisji przeprowadzane przez nią prace kontrolne są zasadniczo dobrze udokumentowane i uważa, że zapewnia wystarczające dowody na potwierdzenie przeprowadzonych prac kontrolnych i wyciągniętych wniosków.

Jednakże Komisja zawsze jest gotowa udoskonalać dokumentację prac kontrolnych. W tym kontekście należy odnieść się do wdrożenia zaleceń jednostki kontroli wewnętrznej (IAC) w 2005 r. (patrz: kolejny punkt).



## UWAGI TRYBUNAŁU

5.51. Ustalenia te ograniczają wnioski, które można wyciągnąć na temat prawidłowości funkcjonowania systemów kontroli w państwach członkowskich, oraz pewność uzyskiwaną w oparciu o kontrole zgodności. Trybunał potwierdza wnioski przedstawione w sfinalizowanym w 2004 r. sprawozdaniu <sup>(38)</sup> Jednostki Kontroli Wewnętrznej ds. Rolnictwa w Komisji. Do tych wniosków nie zgłoszono żadnych zastrzeżeń w ostatecznym sprawozdaniu przekazanym Dyrektorowi Generalnemu ds. Rolnictwa

## Wnioski i zalecenia

5.52. Podobnie jak w poprzednich latach, na podstawie wszystkich dostępnych dowodów Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do wydatków w ramach WPR, jako całości, nadal utrzymuje się istotny poziom błędów, których nie wykrywają ani którym nie zapobiegają systemy nadzoru i kontroli. Głównym kategoriom wydatków w ramach WPR towarzyszą różne stopnie ryzyka i niedociągnięć.

5.53. Wydatki w ramach WPR zarządzane i kontrolowane w ramach systemu IACS wynoszą 25 500 mln euro w krajach UE-15 i 1 400 mln euro w nowych państwach członkowskich. System IACS, jeśli jest prawidłowo stosowany, stanowi skuteczny system kontroli ograniczający ryzyko błędów lub nieprawidłowych wydatków. Nie ma to jednak miejsca w przypadku Grecji. Systemy istniejące w skontrolowanych przez Trybunał nowych państwach członkowskich nie są jeszcze wiarygodne: w szczególności informacje zarejestrowane w systemie LPIS wraz z informacjami wymaganymi we wnioskach o płatności okazały się

<sup>(38)</sup> „Kontrola wykazała istnienie ryzyka, które może mieć wpływ na zdolność tych zespołów do skutecznego wykonywania przydzielonych zadań, których celem jest umożliwienie dyrektorowi generalnemu, jako oddelegowanemu urzędnikowi zatwierdzającemu w kontekście zarządzania dzielonego, uzyskania wystarczającej pewności, że systemy zarządzania i kontroli wprowadzone przez państwa członkowskie gwarantują legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń”.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.51. Komisja jest przekonana, że kontrole zgodności są kluczowym elementem systemu zarządzania i kontroli wydatków na rolnictwo, o którym mowa w odpowiedzi na pkt 5.59, oraz że jakość przeprowadzanych przez nią prac kontrolnych jest wystarczająca, aby przyczynić się do uzyskania pewności na podstawie tego systemu. Jednakże usprawnianie procedur jest procesem ciągłym, a sprawozdanie sporządzone w oparciu o sprawozdanie końcowe IAC wspomniane przez Trybunał potwierdza znaczącą poprawę od 2005 r.

5.52. Zdaniem Komisji sytuacja jest zadowalająca, jeżeli chodzi o wydatki na rolnictwo zarządzane i kontrolowane w ramach IACS, ponieważ czynniki ryzyka wspomniane przez Trybunał dotyczą głównie innych środków w ramach wspólnej polityki rolnej. W chwili obecnej około 67 % wydatków w ramach sekcji gwarancji EFOGR objętych jest systemem IACS. Reforma WPR z 2003 r. i 2004 r. jeszcze bardziej zmniejsza ogólne ryzyko poprzez rozszerzenie do 2013 r. skali wydatków objętych systemem IACS do około 89 %.

Komisja, w razie potrzeby we współpracy z danymi państwami członkowskimi, rozpatrzy błędy wskazane przez Trybunał, z których część może spowodować korekty finansowe w ramach procedury rozliczeń.

Istniejące systemy umożliwiają efektywne zarządzanie ryzykiem błędów w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Tam, gdzie systemy te nie są poprawnie stosowane, Komisja wprowadza odpowiednie korekty finansowe w ramach procedur rozliczeń. Potwierdzają to ustalenia Trybunału dotyczące stosowania IACS.

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

W 2005 r. Komisja kontynuowała szczegółowy program kontroli oraz inne środki nadzoru w Grecji. Natomiast z inicjatywy Komisji władze greckie opracowały plan działania w celu zlikwidowania nieprawidłowości (patrz: odpowiedź na pkt 5.10). Komisja zgadza się z niektórymi ustaleniami Trybunału dotyczącymi systemu LPIS w nowych państwach członkowskich, lecz uważa, że niedociągnięcia są stosunkowo niewielkie z uwagi na skuteczne wdrożenie systemu IACS. Ponadto początkowe problemy wspomniane przez Trybunał są rozwiązywane w ramach rutynowych kontroli wydatków na rolnictwo. W związku z nimi w latach 2004–2005 we wszystkich nowych państwach członkowskich przynajmniej raz przeprowadzono kontrole na miejscu.

## UWAGI TRYBUNAŁU

niewystarczające do systematycznego zapewniania prawidłowej identyfikacji działek rolnych. Niedociągnięcie to obniża skuteczność kontroli administracyjnych oraz kontroli na miejscu, a tolerancje pomiarowe są błędnie stosowane.

5.54. Wyniki kontroli prowadzonych w ramach IACS są źródłem informacji na temat legalności i prawidłowości płatności na rzecz rolników, ale są one w niewystarczającym stopniu zweryfikowane i potwierdzone przez niezależny organ. Prace jednostek certyfikujących nie mogą stanowić podstawy uzyskania pewności w zakresie wniosków rolników i handlowców, ponieważ wnioski o pomoc UE nie są zazwyczaj sprawdzane w drodze kontroli na miejscu.

5.55. Utrzymujące się niedociągnięcia kontroli prowadzonych w sektorach oliwy z oliwek, rozwoju obszarów wiejskich i refundacji wywozowych oznaczają, że w tych sektorach istnieje ryzyko występowania nielegalnych/nieprawidłowych płatności. Badania własne Trybunału wykazały, że to ryzyko jest rzeczywiste. Jest to szczególnie widoczne w przypadku oliwy z oliwek, gdzie niewiarygodność Systemu Informacji Przestrzennej stawia pod znakiem zapytania podstawy przyszłej płatności jednolitej na rzecz uprawiających drzewa oliwne.

5.56. Chociaż systemy rozliczania rachunków oraz kontrole po dokonaniu płatności mają za zadanie wykluczać wydatki, które nie są zgodne z przepisami wspólnotowymi, obecnie zawiodą w tym zakresie na poziomie płatności na rzecz beneficjentów końcowych. Poziom nieprawidłowych płatności sfinansowanych ze środków WPR jest nieznanym Komisji i nie został przez nią oszacowany<sup>(39)</sup>. Nie jest więc jasne, czy poziom nieprawidłowych płatności odzyskanych dzięki tym systemom jest zadowalający.

5.57. Decyzje o zgodności wydane przez Komisję nie są kompletne dla żadnego roku po roku 1998. Jako że te decyzje dotyczące wydatków za rok 2005 będą podejmowane w przyszłości,

<sup>(39)</sup> Na potrzeby określenia poziomu nieprawidłowości należy ustalić odpowiednią metodę doboru próby kontrolnej (opinia Trybunału nr 1/2004 w sprawie modelu jednolitej kontroli, pkt 48), a legalność i prawidłowość wydatków powinna podlegać weryfikacji na szczeblu beneficjentów końcowych (opinia Trybunału nr 1/2005 w sprawie finansowania WPR, pkt 24).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.54. Zdaniem Komisji dysponuje ona spójnym systemem zarządzania i kontroli wydatków rolnych, opisanym szczegółowo w odpowiedzi na pkt 5.59, i obejmującym w szczególności system IACS, który zapewnia wystarczającą pewność co do skutecznego zarządzania ryzykiem błędu w zakresie legalności i prawidłowości podstawowych transakcji w obszarze rolnictwa.

W celu dalszego usprawnienia i wzmocnienia ogólnego systemu zapewniania wystarczającej pewności, Komisja jest gotowa wprowadzić zalecenie Trybunału, przydzielając więcej zadań jednostkom certyfikującym (patrz: odpowiedź na pkt 5.44).

5.55. Komisja jest świadoma niedociągnięć w systemie informacji przestrzennej (GIS) i podziela obawy Trybunału dotyczące realizacji reformy. Komisja skierowała do państw członkowskich zalecenia w ramach procedury rozliczeń. Przy realizacji płatności na nowe programy ocenie podlega ryzyko dla EFOGR, co może skutkować korektami finansowymi.

5.56. Komisja uważa, że procedura rozliczeń jest efektywnym i skutecznym narzędziem wyłączenia z finansowania wspólnotowego wydatków niezgodnych z zasadami wspólnotowymi. Potwierdził to również Trybunał w pkt. 6.35 sprawozdania.

Komisja bierze pod uwagę całkowitą kwotę korekt finansowych w danym roku, wraz z sankcjami nakładanymi na beneficjentów końcowych na poziomie krajowym, w celu wiarygodnego oszacowania ogólnego poziomu nieprawidłowych płatności.

5.57. Komisja chciałaby nadrobić zaległości — najstarsze z niezamkniętych spraw były przedmiotem szczególnej uwagi podczas opracowywania programu prac w zakresie kontroli wydatków rolnych na rok 2006. W czerwcu 2006 r. sytuacja przedstawiała się następująco: zamknięto 97 % kontroli przeprowadzonych w 2001 r. (umożliwiających zastosowanie korekt finansowych sięgających 1999 r.) oraz 94 % kontroli przeprowadzonych w 2002 r. (umożliwiających zastosowanie korekt finansowych sięgających 2000 r.). Nierozliczone korekty finansowe za 1999 r. i 2000 r. szacuje się odpowiednio na nie więcej niż 41 i 126 mln EUR. Zamknięto 83 % kontroli przeprowadzonych w 2003 r. i 84 % kontroli przeprowadzonych w 2004 r.



## UWAGI TRYBUNAŁU

kwota tych wydatków jest wstępna i uzyskanie pewności co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń Wspólnoty będzie możliwe dopiero po wdrożeniu i zastosowaniu pełnej procedury rozliczenia rachunków.

5.58. Komisja powinna nadal udzielać wsparcia władzom poszczególnych państw członkowskich, dążąc do zapewnienia pełnego wdrożenia systemu IACS w Grecji oraz do wyeliminowania niedociągnięć stwierdzonych w nowych państwach członkowskich.

5.59. Komisja powinna zagwarantować, by systemy nadzoru i kontroli pozwalały na uzyskanie pewności co do legalności i prawidłowości transakcji na szczeblu beneficjentów końcowych, oraz powinna dążyć do zapewnienia odzyskania nieprawidłowych płatności. Komisja powinna oszacować wartość nieprawidłowych płatności:

- a) albo doprowadzając do rozszerzenia zakresu prac jednostek certyfikujących o beneficjentów końcowych poprzez objęcie badaniami wybranych rolników, albo w szerszym zakresie weryfikując i zatwierdzając statystyki kontroli IACS i kontrole po dokonaniu płatności;
- b) albo nakładając na podlegający jej personel obowiązek weryfikacji, w oparciu o właściwą metodę doboru próby kontrolnej, legalności i prawidłowości transakcji w danym roku na szczeblu beneficjentów końcowych.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

W przypadku lat obrachunkowych 2001–2005 korekty wymagane na mocy przyszłych decyzji o zgodności są wyraźnie określone w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2005 r. Informacja ta jest również ujęta jako składnik aktywów warunkowych w systemie rachunkowości Komisji.

Mimo że procedury korekty finansowej za rok budżetowy 2001 i lata kolejne nie zostały jeszcze zakończone, Komisja uważa, że dysponuje już wystarczającymi informacjami pozwalającymi uzyskać wystarczającą pewność co do legalności i prawidłowości wydatków na rolnictwo (szczegółowe informacje przedstawiono w odpowiedzi na pkt 5.59).

Co więcej, wieloletni charakter procesu rozliczeń wspomniany przez Trybunał Obrachunkowy nie wpływa na poziom wiarygodności, jaki dzięki temu procesowi można określić w odniesieniu do roku budżetowego 2005. Ponieważ przeprowadzane przez Komisję badania obejmują stosowane przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli, zapewniają nie tylko informacje na temat kontrolowanych wydatków, lecz pośrednio również na temat przyszłych wydatków objętych wyżej wymienionymi systemami.

5.59. Komisja uważa, że dysponuje wystarczającymi informacjami, by uzyskać pewność co do legalności i prawidłowości wydatków na rolnictwo oraz odzyskać nieprawidłowo wypłacone środki.

Istnieje kompleksowy system zarządzania i kontroli na czterech poziomach:

- a) obowiązkowa struktura administracyjna na szczeblu państw członkowskich, której głównym zadaniem jest powoływanie agencji płatniczych i organu wysokiego szczebla odpowiedzialnego za wydawanie i wycofywanie akredytacji agencjom; decyzja o wydaniu akredytacji wydawana jest w oparciu o szczegółową analizę przeprowadzaną przez niezależny organ ds. kontroli zewnętrznej;
- b) dokładny system kontroli i sankcji odstraszcających stosowany przez agencje płatnicze, posiadający wspólne cechy główne oraz uwzględniający zasady specjalne dostosowane do charakterystyki danego programu pomocy;
- c) kontrole ex post prowadzone przez uprawnione organy kontroli oraz specjalne służby (kontrole na mocy rozporządzenia 4045/89);
- d) rozliczenia dokonywane przez Komisję (zarówno roczne rozliczenia finansowe, jak i wieloletnie rozliczenia zgodności).

Wyżej wymienione cztery poziomy zapewniają spójny system zarządzania i kontroli wydatków rolnych i gwarantują Komisji wystarczającą pewność co do skutecznego zarządzania ryzykiem błędu w zakresie legalności i prawidłowości podstawowych transakcji w obszarze rolnictwa.

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.60. Jak zaznaczono w roku ubiegłym, Komisja powinna podnieść wartość kontroli po dokonaniu płatności jako narzędzia identyfikacji nieprawidłowych płatności w ramach WPR, poprzez usunięcie braków w danych wymaganych od państw członkowskich, zwłaszcza w zakresie informowania o wartości skontrolowanych transakcji oraz wykrytych nieprawidłowości w podziale na pozycje budżetu.

5.61. Komisja powinna dążyć do ustalenia, z jakich przyczyn 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 analizę ryzyka.

5.62. Zaleca się Komisji poprawienie kontroli wydatków w ramach WPR w obszarach, gdzie utrzymują się istotne niedociągnięcia.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Poziom nieprawidłowości można oszacować już teraz w przypadku najistotniejszych pod względem finansowym środków, w szczególności IACS. Komisja pracuje nad poprawą jakości danych dotyczących innych środków.

W celu usprawnienia i wzmocnienia ogólnego systemu zapewniania wystarczającej pewności Komisja jest gotowa zgodnie z zaleceniem Trybunału zapewnić, aby jednostki certyfikujące w szerszym zakresie weryfikowały i zatwierdzały wyniki kontroli i badań po dokonaniu płatności (patrz: odpowiedź na pkt 5.44).

**5.60.** Komisja podjęła już działania mające na celu dalsze usprawnienie przekazywanie informacji na temat kontroli po dokonaniu płatności poprzez modyfikację ram prawnych. Usprawnienia dotyczące wartości skontrolowanych transakcji i nieprawidłowości w podziale na pozycje budżetu zostały uwzględnione w zmianach do rozporządzenia nr 4/2004 wprowadzonych na mocy rozporządzenia nr 40/2006 opublikowanego 10 stycznia 2006 r.

**5.61.** Przeprowadzone przez Komisję kontrole wykazały, że niektóre państwa członkowskie zaklasyfikowały kontrole za pomocą teledetekcji jako kontrole wyrwykowe, mimo że rolnicy zostali wybrani na podstawie analizy ryzyka na danym obszarze. W związku z tym dane statystyczne zostały zniekształcone. Jeżeli chodzi o różnicę między wynikami uzyskanymi przy zastosowaniu obu rodzajów i określenie systematycznych błędów wynikających z tej niepoprawnej sprawozdawczości, z analizy Komisji wynika, że jedynie w Danii wyniki wybranych losowo transakcji wykazują wyższy poziom błędów niż w przypadku wyboru opartego na analizie ryzyka (bez uwzględnienia GR). Kwestie te jest obecnie przedmiotem weryfikacji.

Komisja podjęła już dalsze działania mające na celu zapewnienie bardziej szczegółowej sprawozdawczości (patrz: pkt 5.8).

**5.62.** Komisja dąży do usunięcia wciąż istniejących niedociągnięć, takich jak te związane z zastosowaniem systemu IACS w Grecji. Reformy WPR z 2003 r. oraz — w przypadku produktów pochodzących z regionu śródziemnomorskiego — z 2004 r. zmniejszają ogólne ryzyko poprzez rozszerzenie do 2013 r. skali wydatków objętych systemem IACS do 89 %.

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.63. Zgodnie z wnioskiem Rady <sup>(40)</sup> Komisja powinna dokonać podziału na wydatki, które zostały zweryfikowane (oraz były w razie potrzeby przedmiotem korekty) i w odniesieniu do których uzyskała (lub nie) wystarczającą pewność, oraz, z drugiej strony, na wydatki, które będą przedmiotem dalszej weryfikacji (oraz ewentualnych korekt na dalszym etapie) (patrz też: pkt 1.57 i 1.64–1.66 niniejszego sprawozdania).

## DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI

*Rozwój obszarów wiejskich: wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania*

5.64. Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 4/2003 dotyczące rozwoju obszarów wiejskich poruszało kwestię wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Główne uwagi i zalecenia zostały uwzględnione przez Parlament Europejski w ramach procedury udzielania absolutorium z wykonania budżetu na 2002 r <sup>(41)</sup>. i dotyczyły:

- a) potrzeby przedstawienia Parlamentowi przez Komisję kompleksowego sprawozdania oceniającego w zakresie tego działania;
- b) potrzeby dostosowania i zaktualizowania przez Komisję definicji „dobrej praktyki rolniczej” oraz zapewnienia jej konsekwentnego przestrzegania przez państwa członkowskie;
- c) potrzeby podjęcia przez Komisję kompleksowego i całościowego przeglądu obecnej klasyfikacji wszystkich obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

5.65. W swoim sprawozdaniu uzupełniającym w sprawie absolutorium za rok 2002 <sup>(42)</sup> Komisja oświadczyła, że przygotowuje osobną ocenę realizacji tego działania i że jej rezultaty będą dostępne pod koniec 2005 r. Zamówienie na przeprowadzenie tej oceny zostało podpisane w grudniu 2005 r. i planuje się, że sprawozdanie z tej oceny zostanie sfinalizowane do końca 2006 r. oraz opublikowane na początku 2007 r.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

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

Ponadto Komisja odpowiednio wykazuje w rocznym sprawozdaniu finansowym kwoty, które spodziewa się odzyskać w wyniku procedury rozliczeń.

<sup>(40)</sup> Dokument Rady 5971/06 ADD1 — Absolutorium dla Komisji z wykonania budżetu za rok budżetowy 2004.

<sup>(41)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego dołączona do decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2002 (Komisja) (SEC(2003) 1104-C5-0564/2003–2003/2210(DEC)).

<sup>(42)</sup> COM(2004) 648 z dnia 30 września 2004 r. oraz dołączony dokument roboczy.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.66. Nowe rozporządzenie w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 <sup>(43)</sup> obejmuje działania na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania; dwa pozostałe wnioski organu udzielającego absolutorium dotyczyły tego zagadnienia.

5.67. Warunek, zgodnie z którym rolnicy na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania muszą stosować zasady zwykłej dobrej praktyki rolniczej, aby móc otrzymać dopłaty wyrównawcze, przestanie być jednym z kryteriów kwalifikowalności. W zamian rolnicy ci będą musieli spełnić, dla całej powierzchni gospodarstwa, obowiązkowe wymagania ekologiczne i w zakresie dobrostanu zwierząt, które od reformy WPR w 2003 r. znane są jako „zasada współzależności”.

5.68. Obszary kwalifikujące się do płatności w ramach kategorii „płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach innych niż obszary górskie” zostaną ustalone w oparciu o produktywność gleby i warunki klimatyczne, co przerwie powiązanie z kryteriami społeczno-gospodarczymi. Koncepcja płatności na rzecz rolników z tytułu naturalnych utrudnień na obszarach górskich (oraz obszarach położonych na północ od 62 równoleżnika) została utrzymana.

5.69. Jednak z wyjątkiem wymogu dotyczącego współzależności, wejście w życie wszystkich pozostałych zmian do działania dotyczącego obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania zostało odłożone do dnia 1 stycznia 2010 r. i będzie wymagało przyjęcia przez Radę rozporządzenia w oparciu o wniosek Komisji. Tak więc obecne kryteria zaliczania danego obszaru do kategorii obszarów niekorzystnych warunkach gospodarowania zostaną utrzymane przynajmniej do 2010 r.

*Organizacja Systemu Identyfikacji i Rejestracji Bydła w Unii Europejskiej*

5.70. Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 6/2004 dotyczyło systemu identyfikacji bydła, który ma za cel zagwarantowanie możliwości prześledzenia losów bydła i jest stosowany do sprawdzania kwalifikowalności do otrzymania różnych premii wołowych. Trybunał stwierdził niedociągnięcia w systemie

**5.68.** Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 dotyczącym kolejnego okresu programowania obszary kwalifikujące się do „płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach innych niż obszary górskie” muszą charakteryzować się znacznymi utrudnieniami naturalnymi (a mianowicie niską produktywnością gleby lub słabymi warunkami klimatycznymi) i szczególnymi utrudnieniami, w związku z którymi gospodarowanie gruntami powinno być kontynuowane w celu zachowania lub poprawy środowiska naturalnego, utrzymanie terenów wiejskich i zachowania potencjału turystycznego obszaru lub w celu ochrony linii brzegowej.

**5.69.** Jeżeli chodzi o definicję obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, we wniosku Komisji COM(2004) 490 (wersja ostateczna) w sprawie przyszłego ramowego programu rozwoju obszarów wiejskich zawarto propozycję reklasyfikacji „średniej kategorii” obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Jednakże wniosek spotkał się z ostrym sprzeciwem, w szczególności w Radzie.

W ramach kompromisu w sprawie wniosku przyjętego jako rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 uzgodniono, że kwestia reklasyfikacji zostanie dokładnie przeanalizowana przed podjęciem ostatecznej decyzji w tej sprawie.

**5.70–5.72.** W 2004 r. Komisja wprowadziła system TRACES umożliwiający monitorowanie przemieszczania zwierząt w UE i poza nią. System TRACES konsoliduje i upraszcza istniejące systemy monitorowania na potrzeby handlu zwierzętami. System obowiązuje we wszystkich państwach członkowskich od 1 stycznia 2005 r. i jest zgodny z wszystkimi wnioskami państw członkowskich i zaleceniami Trybunału przedstawionymi w sprawozdaniu specjalnym nr 1/2000, dotyczącymi klasycznego pomoru świń.

<sup>(43)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 277 z 21.10.2005, str. 1).

## UWAGI TRYBUNAŁU

wprowadzonym na podstawie przepisów wspólnotowych, a w szczególności uznał, że nie gwarantuje on możliwości przesiedlenia przemieszczeń bydła na terenie Wspólnoty, ponieważ przepisy nie przewidują harmonizacji ani wymiany informacji między bazami danych państw członkowskich.

5.71. W ramach procedury udzielania absolutorium za rok 2003 Rada <sup>(44)</sup> postulowała o większą harmonizację baz danych państw członkowskich. Parlament Europejski <sup>(45)</sup> poprosił Komisję o przedstawienie wniosku legislacyjnego w celu zapewnienia kompatybilności między krajowymi bazami danych oraz o dostarczenie wytycznych wymiany danych.

5.72. Komisja przyjęła główne ustalenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 6/2004. Przyjęła <sup>(46)</sup> ona propozycję zorganizowania wymiany informacji i opracowała dokument roboczy dotyczący zestawiania krajowych baz danych. Analizując obecną sytuację, Komisja nie zaproponowała jednak nowych przepisów.

5.73. Trybunał zbadał wdrożenie systemu premii ubojowej w kontekście uwag przedstawionych w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 6/2004. System premii ubojowych jest jednym z systemów premii opartych na systemie identyfikacji bydła <sup>(47)</sup>. Premia ta jest wypłacana za ubój lub wywóz poza UE dorosłego bydła i cieląt.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Na podstawie konkluzji Rady w sprawie sprawozdania specjalnego Trybunału nr 6/2004 Komisja opracowała dalsze wytyczne w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi. 14 lutego 2005 r. Komisja sfinalizowała dokument roboczy w sprawie zestawienia baz danych dotyczących bydła, który został pozytywnie przyjęty przez państwa członkowskie i w oparciu o który rozwijane są krajowe bazy danych.

Ponadto 26 stycznia 2005 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi i Radzie sprawozdanie w sprawie możliwości wprowadzenia elektronicznej identyfikacji bydła (COM(2005) 9). Sprawozdanie to zawiera różne opcje wniosków legislacyjnych, które były omawiane na szczelnie Rady przez Specjalny Komitet ds. Rolnictwa w dniu 7 marca 2005 r. Przygotowując odpowiednie wnioski legislacyjne, Komisja zamierza również rozważyć wymianę informacji między bazami danych państw członkowskich.

<sup>(44)</sup> Dokument Rady 5665/06 ADD 2 z dnia 17 lutego 2005 r. — „Udzielenie absolutorium Komisji z wykonania budżetu za rok budżetowy 2003 — Wnioski Rady dotyczące sprawozdań specjalnych Trybunału Obrachunkowego — załącznik 9”.

<sup>(45)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2003, sekcja III — Komisja (SEC(2004) 1181 — C6-0012/2005-2004/2040(DEC) — SEC(2004) 1182 — C6-0013/2005-2004/2040(DEC)).

<sup>(46)</sup> Dokument roboczy służb Komisji SEC(2005) 1193 z dnia 26 września 2005 r.

<sup>(47)</sup> Trybunał zbadał jego wdrożenie przez Komisję oraz w wybranych państwach członkowskich (Niemczech (Północna Nadrenia-Westfalia), Hiszpanii (Aragonia), Francji, Irlandii, Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie (Anglia)).



## UWAGI TRYBUNAŁU

5.74. Koncepcja tego systemu premii ułatwia odpowiednią kontrolę nad płatnościami z tytułu zwierząt poddanych ubojowi w państwie członkowskim, w którym dokonywana jest płatność. Jednak kontrole dotyczące mniejszości zwierząt (średnio 1,2 % w zbadanych regionach) poddanych ubojowi w jednym państwie członkowskim, a za które wypłacana jest premia w innym państwie członkowskim, nie są tak rygorystyczne. Przekazywanie informacji między państwami członkowskimi w takich przypadkach jest niepełne i nie gwarantuje weryfikacji spełnienia wszystkich kryteriów otrzymania premii przed dokonaniem płatności. Niemcy i Niderlandy w niektórych przypadkach wypłacały premie, nie czekając na otrzymanie z innego państwa członkowskiego potwierdzenia dokonania uboju. Wśród skontrolowanych państw członkowskich jedynie Irlandia i Zjednoczone Królestwo (w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi w Irlandii Północnej) wprowadziły automatyczną wymianę informacji między odpowiednimi bazami danych.

5.75. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola systemu premii ubojowych wykazała utrzymywanie się przedstawionych w sprawozdaniu specjalnym niedociągnięć w systemie identyfikacji bydła, zwłaszcza w odniesieniu do bydła będącego przedmiotem handlu między państwami członkowskimi.

SPRAWOZDANIA SPECJALNE OPUBLIKOWANE PO  
SPORZĄDZENIU OSTATNIEGO SPRAWOZDANIA  
ROCZNEGO

5.76. W ciągu ostatnich dwunastu miesięcy Trybunał opublikował dwa sprawozdania specjalne związane z rolnictwem:

- a) Inwestycje w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich: czy skutecznie rozwiązują problemy obszarów wiejskich? (sprawozdanie specjalne nr 7/2006);
- b) Rosnący sukces? Skuteczność wsparcia programów operacyjnych na rzecz producentów owoców i warzyw udzielanego przez Unię Europejską (sprawozdanie specjalne nr 8/2006).

Są one dostępne na stronie internetowej Trybunału ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.74. Przepisy wspólnotowe określają ogólne zasady premii z tytułu uboju zwierząt będących przedmiotem handlu wewnątrzspółnotowego po okresie chowu (art. 35 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2342/1999). Rzeźnia państwa członkowskiego, w której dokonywany jest ubój, musi wydać zaświadczenie zawierające informacje uzasadniające wniosek o premię.

Państwa członkowskie zasadniczo zapewniają sobie wzajemną pomoc w skutecznej kontroli autentyczności przekazywanych dokumentów i dokładności danych. Państwo członkowskie, w którym dokonywana jest płatność, regularnie przekazuje państwu członkowskiemu, w którym dokonywany jest ubój, zestawienie otrzymanych od niego zaświadczeń uboju. Za stosowanie tych zasad odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie.

Dzięki reformie płatności bezpośrednich wprowadzonej na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, obowiązującego od 2005 r., zmieniły się warunki stosowania premii w odniesieniu do zwierząt będących przedmiotem handlu wewnątrzspółnotowego.

Fakt, że 17 państw członkowskich zdecydowało się wprowadzić system płatności jednolitych niezależnych od wielkości produkcji, zrelatywizował znaczenie informacji o wewnątrzspółnotowym handlu zwierzętami przeznaczonymi do uboju.

5.75. Gdy ustabilizuje się sytuacja po wprowadzeniu reformy, należy zbadać warunki stosowania premii ubojowej w ramach handlu wewnątrzspółnotowego zarówno pod kątem wymiany pomiędzy państwami członkowskimi stosującymi premię ubojową „powiązaną z produkcją”, jak i pod kątem wymiany między tymi państwami członkowskimi, które uniezależniły premię od wielkości produkcji.

## ZAŁĄCZNIK 5.1

## Ewolucja podstawowych uwag — rolnictwo

	2004	2005	
IACS	<p>Uwagi</p> <p>Systemy płatności obszarowych</p> <p>W przypadku niektórych państw członkowskich kontrola transakcji oparta na ocenie ryzyka wykazała niższy poziom błędów niż w przypadku transakcji wybranych losowo (4.37).</p> <p>Systemy premii zwierzęcych</p> <p>Statystyki w zakresie premii zwierzęcych są w dalszym ciągu mniej wiarygodne od tych, które dotyczą wniosków o płatności obszarowe (4.39).</p> <p>Mimo że termin na pełne wdrożenie IACS w Grecji upłynął ponad siedem lat temu, nadal nie zdołano zapewnić legalności i prawidłowości w dziedzinie pomocy obszarowej oraz płatności premii zwierzęcych (4.8).</p>	<p>Opowiedzi Komisji</p> <p>Wynika to przeważnie z faktu, że niektóre państwa członkowskie zgłaszają kontrole za pomocą teledetekcji jako „wyrwykowe”, podczas gdy w rzeczywistości są to również kontrole oparte przynajmniej częściowo na analizie ryzyka.</p> <p>Statystyki dotyczące (szesciu) systemów premii zwierzęcych są bardziej zróżnicowane niż statystyki dotyczące roślin uprawnych.</p> <p>Ustalenia z kontroli w ramach DAS dotyczące systemu IACS w Grecji wskazują, że od zeszłego roku nie nastąpiła tam znacząca poprawa (5.10).</p>	<p>Zalecenia</p> <p>Komisja powinna 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.</p> <p>Komisja powinna zapewnić pełne wdrożenie IACS w Grecji.</p>
Dopłaty wypłacane na podstawie wielkości produkcji	<p>Uwagi</p> <p>Transakcje dotyczące oliwy z oliwek zawierają liczne błędy:</p> <p>a) w Grecji niektóre wnioski dotyczące oliwy z oliwek nie mogły zostać zweryfikowane, ponieważ zadeklarowane uprawy nie znajdowały się w podanej lokalizacji;</p> <p>b) w okresie związanym z płatnościami dokonanymi w roku 2004 w Grecji nadal nie funkcjonował GIS w zakresie oliwy z oliwek;</p> <p>c) w Grecji odkryto, że niektóre organizacje producentów nie przeprowadzały niezbędnych kontroli, na przykład w zakresie metod zagospodarowania oliwy;</p> <p>d) w Andaluzji w sposób nieprawidłowy naliczono kary nadozone na uprawiających drzewa oliwne, którzy zadeklarowali więcej drzew oliwnych, niż było to zarejestrowane w GIS (4.44).</p>	<p>Uwagi</p> <p>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 (5.8).</p> <p>Ogólnie krajowe statystyki w zakresie premii zwierzęcych są w dalszym ciągu mniej wiarygodne od tych, które dotyczą wniosków o płatności obszarowe (5.2.4).</p> <p>Trybunał uznał, że we wszystkich państwach członkowskich niemożność aktualizacji danych GIS (alfanumeryczna baza danych, rzeczywista liczba drzew oliwnych, nowe nasadzenia i potencjał produkcyjny) jasno wskazuje na fakt, że system GIS nadal nie może zostać uznany za w pełni operacyjny (5.25–5.26).</p>	<p>Zaleca się Komisji poprawienie kontroli wydatków w ramach WPR w obszarach, gdzie utrzymują się istotne niedociągnięcia.</p>



	2004	2005	
Inne wydatki	Uwagi	Odpowiedzi Komisji	Uwagi
	Zalecenia		
<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 formie, który umożliwiłyby 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. W odpowiedzi na powyższe wnioski w 2004 r. Komisja przeprowadziła wizyty kontrolne w trzech państwach członkowskich (pierwsze 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 wykonanych.</p> <p>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 (4.10).</p> <p>(patrz też: pkt 4.51).</p> <p><i>Kontrole refundacji wywozowych</i></p> <p>Komisja nie była w stanie podać wartości bezpośrednio skontrolowanych transakcji, jak również kwot, których dotyczyły wykryte nieprawidłowości. W 2004 r. Komisja przyjęła rozporządzenie zobowiązujące państwa członkowskie do przekazywania tych informacji, począwszy od sprawozdania za rok 2005. Trybunał wyraża nadzieję, że rozporządzenie to pozwoli na skuteczne zarządzenie tym niedociągnięciem (4.13 i 4.52–4.53).</p>	<p>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 4/2004.</p> <p>b) Komisja uważa, że z uwagi na złożoność kontroli po dokonaniu płatności często może istnieć możliwość wprowadzenia ulepszeń, co nie podważa wartości przeprowadzonych kontroli.</p> <p>W roku 2004 DG ds. Rolnictwa przeprowadziła trzy misje dotyczące stosowania rozporządzenia (EWG) nr 4045/89 w zakresie kwestii ogólnych, tj. rocznego sprawozdania, analizy ryzyka oraz programu kontroli. W roku 2005 ma miejsce szesć kolejnych misji.</p> <p>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 niezakończono kontrole stanowią niecałe 40 % ogółu kontroli.</p> <p>W związku z zaleceniem Trybunału 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.</p>	<p>Komisja nadal nie jest w stanie podać pełnych i porównywalnych informacji na temat skontrolowanych transakcji i kwot, których dotyczyły wykryte nieprawidłowości i które zostały odzyskane. Komisja dokonała zmian w przepisach w celu poprawy sprawozdawczości, ale ich efekty nie są jeszcze znane (5.38).</p> <p>W ramach uzupełnienia swoich prac z 2003 r. (badanie prowadzonego przez Komisję monitoringu kontroli w ramach rozporządzenia (EWG) nr 4045/89) Trybunał przeprowadził ponowne kontrole w siedmiu państwach członkowskich, aby ocenić poczynione postępy. Podczas gdy kontrola uzupełniająca Trybunału wykazała, że nastąpiła poprawa ogólnej jakości zbieranych kontroli, utrzymywały się nadal niedociągnięcia w zakresie odzyskiwania kwot których dotyczyły nieprawidłowości wykryte w ramach kontroli oraz nieprawidłowości polegające na nieprzeprowadzeniu w terminie planowanych kontroli po dokonaniu płatności, a w dwóch państwach członkowskich systematycznie nie przeprowadzano wymaganej liczby kontroli (5.39).</p> <p>Komisja podjęła działania w celu oszacowania zaległości w przeprowadzeniu kontroli zaplanowanych w niektórych państwach członkowskich (co Trybunał podkreślał w poprzednich sprawozdaniach). Początkowe rezultaty potwierdziły nieprzeprowadzenie przez cztery państwa członkowskie obowiązkowej liczby kontroli po dokonaniu płatności, ale do tej pory nie podjęto działań zaradczych w tej sprawie (5.38).</p> <p>Niedociągnięcia stwierdzone przez Komisję podczas kontroli w państwach członkowskich w 2004 r. nadal nie spowodowały wydania decyzji o zastosowaniu korekty finansowej (5.34).</p>	<p>Komisja powinna poprawić formę przedstawiania rezultatów wszystkich systemów nadzoru.</p>

	2005	2004	
Zalecenia	Uwagi	Odpowiedzi Komisji	Uwagi
	<p>W wyniku przeprowadzonej kontroli Trybunał ponownie stwierdził wysoki poziom błędów, które polegały na niewypełnieniu przez rolników swoich zobowiązań lub niesprawdzeniu przez władze kluczowych kryteriów kwalifikowalności (5.29).</p>	<p>Ze względu na swój złożony charakter kontrola działań rolnodowodowskich wymaga dużych nakładów technicznych i finansowych. Z tego powodu bardziej wyczerpująca kontrola działań rolnodowodowskich spowodowałaby nieproporcjonalnie wysokie koszty dodatkowe i mogłaby zapewnić jedynie ograniczoną wartość dodaną w zakresie minimalizacji ryzyka. Patrz też: odpowiedź do pkt 4.98 i 4.99.</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 agrosrodowodowskich Trybunał stwierdził, że weryfikacja takich wydatków jest szczególnie problematyczna i rzadko prowadzi do uzyskania wystarczającej pewności co do legalności i prawidłowości wydatków przy umiarkowanych kosztach (4.48).</p>

## ZAŁĄCZNIK 5.2

## Elementy monitoringu IACS — Tradycyjne systemy pomocy

Państwo członkowskie	Płatności obszarowe				Premie zwierzęce			
	Procedury administracyjne i mechanizmy kontrolne 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 kontrolne 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
Malta		4	2	9	6		9	
Słowenia	1/3/7	4/5	2	10	8	11	10	

- A Funkcjonuje prawidłowo, niezbędne nieliczne lub nieznaczne poprawki.
- B Funkcjonuje, ale wymagana jest poprawa.
- C Nie funkcjonuje zgodnie z założeniami.

- 1 Informacje zawarte w LPS wraz z informacjami wymaganymi przez państwa członkowskie we wnioskach o płatności nie zapewniają w sposób systematyczny prawidłowej identyfikacji i zlokalizowania każdej z działek rolnych zadeklarowanych w ramach działki referencyjnej. Obniża to jakość kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu oraz ma wpływ na decyzje o zmniejszeniu dopłat i nalożeniu sankcji (patrz: przypis 3 do załącznika 5.3).
- 2 Wyniki kontroli na miejscu (np. trwałe właściwości działek) nie były rejestrowane w systemie identyfikacji działek rolnych, chociaż mogłyby to pozwolić na uniknięcie zawyżeń w przyszłych latach.
- 3 Jednostki kontrolne nie potrafiły wywiązać się ze swoich zadań.
- 4 Nie prowadzono ani/lub nie dokumentowano analizy czynników ryzyka.
- 5 Nie dokonywano lub w niewystarczającym stopniu dokonywano analizy znaczących rozbieżności stwierdzonych podczas kontroli na miejscu i/lub w przypadku znaczących nieprawidłowości zakres kontroli nie był zwiększany w tym samym roku (art. 18 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2419/2001).
- 6 Ze środków wspólnotowych przyznawano premie specjalne i ubojowe za bydło, które zostało ubite jeszcze przed przystąpieniem kraju do Unii Europejskiej. Zmniejszenia dopłat i sankcje nakładane w odniesieniu do premii wołowych i premii za owce były systematycznie nieprawidłowo obliczane. W przypadku zadeklarowanego bydła stosowano jedynie proporcjonalne zmniejszenia dopłat, ale nie nakładano sankcji, a sankcje nakładane w przypadku niezgłoszonych sztuk bydła były zbyt wysokie. W przypadku premii za owce władze systematycznie naliczały zbyt małe zmniejszenia dopłat.
- 7 Jeżeli zadeklarowana powierzchnia przekracza powierzchnię zmierzoną o wartość większą niż margines tolerancji, za powierzczenie, do której wypłacana jest płatność, przyjmuje się powierzczenie zmierzoną, powiększoną o 4 % margines tolerancji.
- 8 Ze środków wspólnotowych przyznawano premie specjalne i ubojowe za bydło, które zostało ubite jeszcze przed przystąpieniem kraju do Unii Europejskiej. Z powodu późnej publikacji procedur administracyjnych wiele wniosków zostało niewłaściwie wypełnionych. Nie istniała elektroniczna wymiana danych z rzeźniami w zakresie premii ubojowej i specjalnej premii wołowej. Płatności bezpośrednie na rzecz osób fizycznych po 1 stycznia 2005 r. były dokonywane w niepełnej wysokości, pomniejszone o 4 % zaliczkę na poczet podatku dochodowego.
- 9 Drobne niewyjaśnione rozbieżności między liczbą i/lub wynikami kontroli na miejscu zgłoszonymi Komisji a odpowiednimi danymi przekazanymi kontrolerom i/lub drobne opóźnienia w przekazywaniu statystyk Komisji.
- 10 Istotne niewyjaśnione rozbieżności między liczbą i/lub wynikami kontroli na miejscu zgłoszonymi Komisji a odpowiednimi danymi przekazanymi kontrolerom i/lub istotne opóźnienia w przekazywaniu statystyk Komisji.
- 11 Wymóg kontroli przynajmniej 10 % otrzymanych wniosków nie był dotrzymany w przypadku systemu premii wołowej.

Źródło: Przegląd systemów IACS w agencjach płatniczych przeprowadzony przez Trybunał (streszczenie).

## ZAŁĄCZNIK 5.3

## Elementy monitoringu IACS — System jednolitej płatności obszarowej (JPO)

Państwo członkowskie	Procedury administracyjne i mechanizmy kontrolne 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
Republika Czeska	2	4/5	13	14
Węgry	1/2/3/9/7	4	13	15
Litwa	1/2/3	12	6	14
Polska	1/2/3/8/10/11	5	13	15
Słowacja	1/3	4	13	

- A Funkcjonuje prawidłowo, niezbędne nieliczne lub nieznaczne poprawki.  
 B Funkcjonuje, ale wymagana jest poprawa.  
 C Nie funkcjonuje zgodnie z założeniami.

- Informacje zawarte w LPIs wraz z informacjami wymaganymi przez państwa członkowskie we wnioskach o płatności nie zapewniają w sposób systematyczny prawidłowej identyfikacji i zlokalizowania każdej z działek rolnych zadeklarowanych w ramach działki referencyjnej. Obniża to jakość kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu oraz ma wpływ na decyzje o zmniejszeniu dopłat i nalożeniu sankcji (patrz: przypis 3).
- Inspektorzy przeprowadzający kontrole na miejscu mieli trudności z określeniem granic działki, która miała być zmierzona.
- Działki niezadeklarowane lub zadeklarowane tylko częściowo przez jednego rolnika mogą kompensować podwójne deklarowanie lub zawyżanie powierzchni przez innego rolnika, tak więc niemożliwe jest określenie rzeczywistej skali zawyżeń lub podwójnych deklaracji w ramach danej działki referencyjnej. Stąd redukcje płatności i sankcje nie są stosowane albo są zbyt małe.
- Nie prowadzono ani/lub nie dokumentowano analizy czynników ryzyka.
- Nie dokonywano lub w niewystarczającym stopniu dokonywano analizy znaczących rozbieżności stwierdzonych podczas kontroli na miejscu i/lub w przypadku znaczących nieprawidłowości zakres kontroli nie był zwiększany w tym samym roku (art. 18 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2419/2001).
- Wyniki kontroli sprawdzających 18 % działek wybranych przez kontrolerów nie były zgodne z wcześniejszymi pomiarami.
- Wyniki kontroli nie były lub były niewłaściwie uwzględniane przy obliczaniu płatności JPO.
- Administracyjne kontrole krzyżowe dopuszczają zawyżenie do 5 % deklarowanej powierzchni w stosunku do powierzchni kwalifikującej się do płatności, zarejestrowanej w LPIs.
- Łączna powierzchnia poszczególnych upraw zmierzona metodą foto w ramach działki referencyjnej była przydzielana poszczególnym rolnikom proporcjonalnie do powierzchni, którą zadeklarowali.
- Trudności pojawiały się przy określaniu granic deklarowanej działki, a gdy wyniki pomiaru przekraczały całkowitą powierzchnię zmierzoną, za powierzchnię ustaloną przyjmowano powierzchnię zmierzoną.
- Zmniejszenia płatności stosowane z związku z nieprzebraniem warunków otrzymania krajowych płatności uzupełniających zostały rozszerzone również na płatności JPO, mimo że warunki mające zastosowanie do JPO były spełnione.
- Losowo wybrane kontrole na miejscu wykazywały większe rozbieżności w zakresie powierzchni i wyższy odsetek zawyżeń we wnioskach niż kontrole na miejscu oparte na analizie ryzyka. Świadczy to o nieskuteczności stosowanych kryteriów ryzyka.
- Wyniki kontroli na miejscu (np. trwałe właściwości decydujące o braku kwalifikowalności działek) nie były rejestrowane w systemie identyfikacji działek rolnych, chociaż mogłyby to pozwolić na uniknięcie zawyżeń w przyszłych latach.
- Drobne niewyjaśnione rozbieżności między liczbą i/lub wynikami kontroli na miejscu zgłoszonymi Komisji a odpowiednimi danymi przekazanymi kontrolerom i/lub drobne opóźnienia w przekazywaniu statystyk.
- Istotne niewyjaśnione rozbieżności między liczbą i/lub wynikami kontroli na miejscu zgłoszonymi Komisji a odpowiednimi danymi przekazanymi kontrolerom i/lub istotne opóźnienia w przekazywaniu statystyk Komisji.

Źródło: Przegląd systemów IACS w agencjach płatniczych przeprowadzony przez Trybunał Obrachunkowy (streszczenie).

## ROZDZIAŁ 6

**Działania strukturalne: polityka regionalna, zatrudnienie i polityka społeczna, rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	6.1–6.5
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	6.6–6.45
Charakterystyka działań strukturalnych	6.6–6.8
Kontrola Trybunału	6.9–6.12
Bieżące programy funduszy strukturalnych	6.13–6.21
Wydatki projektowe zawierają błędy	6.13–6.15
Mechanizmy kontrolne stosowane przez państwa członkowskie nie spełniają podstawowych wymogów określonych w przepisach	6.16–6.21
Poprzednie programy funduszy strukturalnych	6.22–6.29
Brak korekt i znaczne opóźnienia w zamykaniu programów	6.22–6.25
Wydatki projektowe zawierają błędy	6.26–6.28
Stosowane mechanizmy kontrolne nie spełniają podstawowych wymogów określonych w przepisach	6.29
Fundusz Spójności	6.30
Korekty finansowe i sprawozdawczość w zakresie odzyskiwania środków w funduszach strukturalnych	6.31–6.37
Ograniczony zakres korekt finansowych netto	6.33–6.35
Niewłaściwa sprawozdawczość państw członkowskich w zakresie działań naprawczych	6.36–6.37
Wnioski i zalecenia	6.38–6.45
Wnioski	6.38–6.41
Zalecenia	6.42–6.45
Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami	6.46–6.47
Sprawozdania specjalne opublikowane po sporządzeniu ostatniego sprawozdania rocznego	6.48

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

6.1. Działania strukturalne obejmują cztery obszary polityki Unii Europejskiej (UE) z wzajemnie powiązаныmi celami: politykę regionalną, zatrudnienie i politykę społeczną, rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo.

6.2. Działania te finansowane są z czterech funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej — Sekcja Orientacji (EFOGR — Sekcja Orientacji), Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa (IFOR) oraz z Funduszu Spójności.

6.3. Fundusze strukturalne współfinansują programy rozwoju społeczno-gospodarczego. Fundusze strukturalne współfinansują również inicjatywy wspólnotowe: Interreg, URBAN, Leader oraz EQUAL. Fundusz Spójności współfinansuje projekty służące poprawie środowiska naturalnego oraz rozwojowi infrastruktury transportowej w państwach członkowskich, których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest mniejszy niż 90 % średniej unijnej.

6.4. W przypadku funduszy strukturalnych, które obejmują 92 % wydatków na działania strukturalne, finansowanie przydzielane jest na terytorium UE głównie w odniesieniu do trzech celów:

- 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: wspieranie dostosowania i modernizacji polityki i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

6.5. Łączne wydatki w 2005 r. wyniosły 32 763 mln euro (**wy-kres 6.1a i b**). Finansowanie zapewniane jest w ramach wieloletnich okresów odpowiadających perspektywom finansowym. Obecny okres finansowania rozciąga się od 2000 do 2006 roku, a poprzedni trwał od roku 1994 do 1999. W obecnym okresie finansowania realizowanych jest 545 programów w ramach funduszy strukturalnych i 1 200 projektów w ramach Funduszu Spójności. W odniesieniu do poprzedniego okresu finansowania Komisja zatwierdziła 1 104 programy w ramach funduszy strukturalnych oraz 920 projektów w ramach Funduszu Spójności. Wielkość poszczególnych programów funduszy strukturalnych

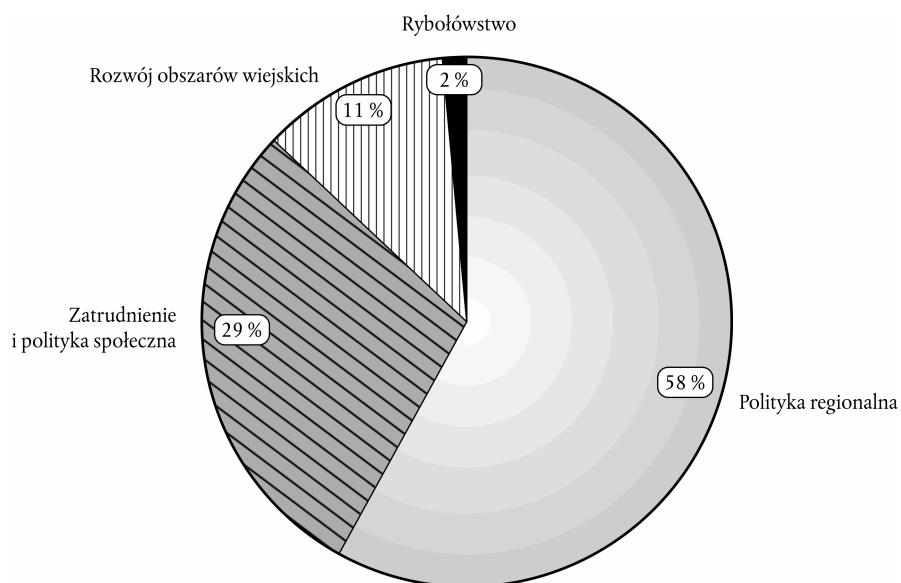


## UWAGI TRYBUNAŁU

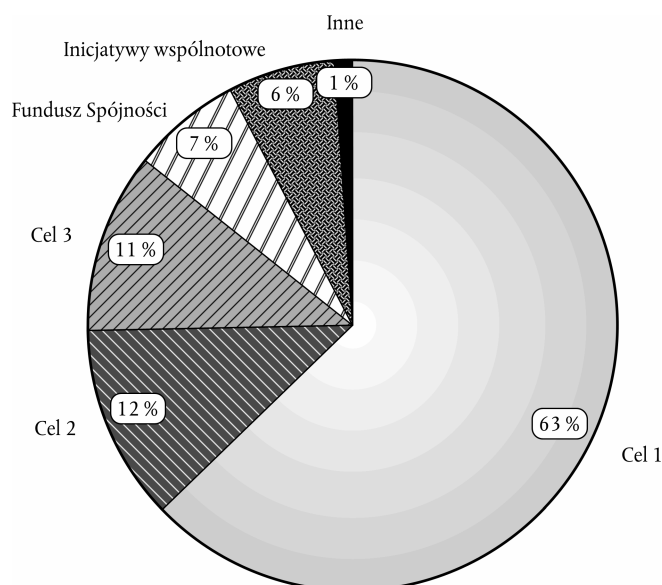
## ODPOWIEDZI KOMISJI

waha się od poniżej 500 000 euro do ponad 8 miliardów euro. Różnice w wysokości wydatków projektowych w ramach tych programów mogą być znaczne: od kilkuset euro pomocy wypłacanej pojedynczemu beneficjentowi do kilkuset milionów euro w przypadku dużego projektu infrastrukturalnego. Wartość poszczególnych projektów realizowanych w ramach Funduszu Spójności wynosi od 50 000 euro do nieco ponad miliarda euro.

Wykres 6.1a — Płatności na działania operacyjne w 2005 r. w podziale na obszary polityki



Wykres 6.1b — Płatności na działania strukturalne w 2005 r. w podziale na cele



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA  
WIARYGODNOŚCI*Charakterystyka działań strukturalnych*

6.6. Wspólnotowe finansowanie programów lub projektów w ramach działań strukturalnych przybiera formę płatności zaliczkowych, po których następuje zwrot na rzecz państwa członkowskiego kosztów wykazanych przez promotora projektu (<sup>1</sup>). Warunki kwalifikowalności w odniesieniu do zwrotu kosztów projektu określone są szczegółowymi przepisami.

6.7. Państwa członkowskie mają obowiązek sprawdzić, czy koszty projektu są przedstawione poprawnie i czy spełniają kryteria kwalifikowalności. Komisja nadzoruje, czy procedury stosowane przez państwa członkowskie do sprawdzania wydatków odpowiadają wymogom prawa wspólnotowego. Praktykę tę określa się mianem zarządzania dzielonego. Łańcuch odpowiedzialności przebiega od odbiorców końcowych, poprzez organy krajowej administracji rządowej i inne podmioty pomocnicze w państwach członkowskich do Komisji poprzez jej dyrekcje generalne. Tak więc to na Komisji spoczywa ostateczna odpowiedzialność za prawidłowość wydatków realizowanych w ramach działań strukturalnych.

6.8. Podsumowując, podkreślić należy dużą liczbę programów i projektów realizowanych na przestrzeni wielu lat, dużą liczbę kryteriów kwalifikowalności, poddających się niekiedy rozbieżnym interpretacjom, oraz różnorodność podmiotów zaangażowanych w proces zarządzania. Czynniki te podwyższają nieodłączne ryzyko błędnego przedstawienia deklarowanych kosztów projektu lub zgłoszenia kosztów niekwalifikujących się do zwrotu. Ograniczenie tego ryzyka wymaga stosowania silnych mechanizmów kontrolnych w państwach członkowskich, a także skutecznego nadzoru ze strony Komisji.

**6.8.** *Zasady Komisji obejmują wspólne przepisy dotyczące kryteriów kwalifikowalności w niektórych istotnych obszarach, ponadto Komisja zapewnia wytyczne dotyczące kwalifikowalności.*

*Nieodłącznemu ryzyku zawyżania deklarowanych kosztów mają przeciwdziałać uregulowania dotyczące funduszy strukturalnych, nakładające na państwa członkowskie wymogi wprowadzania i stosowania skutecznego systemu zarządzania i kontroli, oraz uprawnienia Komisji do kontroli funkcjonowania takich systemów, a także — w razie konieczności — do zawieszenia płatności oraz wprowadzania korekt finansowych. Plan działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (COM(2006) 9) zawiera dodatkowe środki służące zacieśnieniu wspólnego zarządzania.*

*Kontrola Trybunału*

6.9. Trybunał skontrolował 16 programów funduszy strukturalnych: sześć programów z poprzedniego okresu finansowania oraz 10 programów z obecnego okresu finansowania. W ramach programów z poprzedniego okresu finansowania Trybunał skontrolował 65 projektów. W ramach programów z obecnego okresu finansowania Trybunał skontrolował 95 projektów.

(<sup>1</sup>) W roli promotorów projektu mogą występować osoby fizyczne, stowarzyszenia, spółki prywatne lub publiczne, władze lokalne, regionalne lub krajowe.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

6.10. Trybunał skontrolował zamknięcie przez Komisję kolejnych 30 programów funduszy strukturalnych wybranych z poprzedniego okresu finansowania.

6.11. Ponadto Trybunał skontrolował dziewięć zakończonych projektów Funduszu Spójności (siedem z poprzedniego okresu finansowania i dwa z bieżącego okresu finansowania): osiem w Komisji i jeden zarówno w Komisji, jak i w państwie członkowskim.

6.12. Trybunał zbadał również zastosowanie procedur dotyczących sprawozdawczości w zakresie odzyskiwania środków i wprowadzania korekt finansowych w przypadku programów funduszy strukturalnych i projektów Funduszu Spójności w bieżącym okresie finansowania.

*Bieżące programy funduszy strukturalnych***Wydatki projektowe zawierają błędy**

6.13. Trybunał wykrył istotne błędy w zadeklarowanych kosztach projektów dotyczące wszystkich skontrolowanych programów z bieżącego okresu finansowania. W 60 z 95 projektów występowały istotne błędy.

**6.13.** Komisja podejmie działania w związku z wnioskami Trybunału i zapewni wprowadzenie stosownej korekty.

6.14. Wśród najczęściej występujących błędów wymienić należy:

- brak dowodów potwierdzających poszczególne zadeklarowane wydatki (wykryto w 35 projektach),
- nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych i pomocy państwa (wykryto w 16 projektach),
- deklaracje zaliczek lub wydatków w rzeczywistości niewypłaconych (wykryto w 21 projektach),
- niejasna alokacja kosztów ogólnych na projekty objęte i nieobjęte współfinansowaniem (wykryto w 13 projektach),
- zgłoszenie kosztów niezwiązanych ze współfinansowaniem przez UE działaniem (wykryto w 13 projektach),
- deklaracje oparte na kwotach ryczałtowych zamiast na rzeczywistych kosztach (wykryto w 10 projektach).

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.15. Trybunał wykrył, że pewne typy błędów występują systematycznie w projektach realizowanych w ramach pewnych programów. Przykładowo:

- EFRR, Cel 1, Zjednoczone Królestwo (South Yorkshire): deklaracja dotacji z UE przekraczającej wskaźnik współfinansowania bez należytego uzasadnienia,
- EFS, inicjatywa wspólnotowa EQUAL, Hiszpania: nieodpowiednia dokumentacja dowodowa na poparcie deklarowanych wydatków, ponieważ organizacje szkoleniowe otrzymujące finansowanie nie wyodrębniły jasno działań związanych z EFS w swoich systemach księgowych,
- IFOR, Francja: czynności weryfikacyjne i sprawdzające podejmowane przez *Direction Départementale des Affaires Maritimes* przed zapłaceniem faktury nie były oparte na odpowiedniej dokumentacji dowodowej.

**Mechanizmy kontrolne stosowane przez państwa członkowskie nie spełniają podstawowych wymogów określonych w przepisach**

6.16. Trybunał ocenił, czy państwa członkowskie sprawdzają wydatki zgodnie z wymogami przepisów wspólnotowych. Podsumowanie oceny dokonanej przez Trybunał przedstawione jest w **tabeli 6.1**. Tabela ta pokazuje, że błędy w zakresie kontroli wykryto we wszystkich kontrolowanych programach.

6.17. Według przepisów państwa członkowskie powinny dopilnować, by przechowywane były zapisy pozwalające na uzgodnienie deklaracji wydatków przedstawianych Komisji z zapisami księgowymi i odpowiednią dokumentacją poszczególnych projektów. Warunek ten określa się mianem wymogu ścieżki audytu. **Tabela 6.1** pokazuje, że wystarczająca ścieżka audytu została zapewniona jedynie w przypadku trzech z dziesięciu skontrolowanych programów. W pozostałych programach dokumentacja dowodowa potwierdzająca część deklarowanych wydatków była znikoma lub nie istniała w ogóle. Sytuacja gdy odpowiednia dokumentacja nie jest gromadzona lub przechowywana, utrudnia sprawdzenie prawidłowości deklarowanych wydatków.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.15.**

- Komisja przeprowadziła kontrolę programu South Yorkshire, jeszcze zanim zrobił to Trybunał, i również wykryła opisane błędy. W następstwie kontroli podejmowane są obecnie odpowiednie działania, zostaną też wyciągnięte stosowne konsekwencje finansowe.
- Ten systematycznie pojawiający się problem w przypadku Hiszpanii jest znany Komisji, która w 2004 r. podjęła odpowiednie kroki w stosunku do hiszpańskich organów zarządzających i płatniczych w odniesieniu do wszystkich programów; ich celem jest usprawnienie kontroli poszczególnych działań oraz ustalenie jasnego związku między działaniami współfinansowanymi a systemem księgowym. Po wszczęciu postępowania przez Komisję oraz grupę ds. nadzoru nad przeprowadzaniem korekt, w skład której wchodzi przedstawiciele Komisji i przedmiotowego państwa członkowskiego, które to państwo podjęło, na podstawie art. 39 ust. 1 rozporządzenia 1260/1999, decyzję w sprawie dokonania korekty finansowej w wysokości 173 mln euro.

**6.17.** W przypadku trzech z pozostałych siedmiu programów Trybunał stwierdził, że systemy były częściowo zgodne z wymogami.

Tabela 6.1 — Zgodność mechanizmów kontrolnych z wymogami określonymi w przepisach

Skontrolowane programy	Wymogi określone w przepisach									
	Rozdział obowiązków	Ścieżka audytu	Rutynowe kontrole zarządcze	Procedury windykacyjne	Okresowa certyfikacja	Niezależne kontrole prowadzone na próbach	Postęp w niezależnych kontrolach na próbach	Ustanowienie organu likwidacyjnego	Przygotowania do ostatecznego zatwierdzenia	
EFRR, Interreg IIIA, Francja-Belgia										
EFRR, Cel 1, Zjednoczone Królestwo (S. Yorkshire)										
EFRR, Cel 2, Włochy (Lazio)				N/O						
EFRR, Cel 2, Niemcy (Nadrenia Północna-Westfalia)										
EFRR, Cel 1, Grecja (konkurencyjność)										
EFS, inicjatywa wspólnotowa EQUAL, Włochy										
EFS, Cel 1, Niemcy (SPALAR)										
EFS, Cel 3, Zjednoczone Królestwo (Anglia)										
EFS, inicjatywa wspólnotowa EQUAL, Hiszpania										
IFOR, Cel 1, Francja									N/O	N/O

**Legenda**Mechanizm kontrolny **zgodny** z wymogami określonymi w przepisach.Mechanizm kontrolny **częściowo zgodny** z wymogami określonymi w przepisach.Mechanizm kontrolny **niezgodny** z wymogami określonymi w przepisach.

N/O = Nie oceniono.

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.18. Poza ścieżką kontroli niezbędne są różne inne mechanizmy kontrolne. Obejmują one rutynowe kontrole zarządcze. Państwa członkowskie powinny posiadać system zarządczy pozwalający na sprawdzenie, czy projekty realizowane są zgodnie z przepisami UE. Rutynowe kontrole zarządcze są najskuteczniejszym mechanizmem identyfikacji i rozwiązywania potencjalnych problemów, zanim deklaracja wydatków zostanie przedstawiona Komisji. **Tabela 6.1** pokazuje, że rutynowe kontrole zarządcze nie były przeprowadzane zgodnie z wymogami w żadnym ze skontrolowanych programów. W niektórych przypadkach przeprowadzano niewystarczającą liczbę kontroli. W przypadkach gdzie kontrole takie były realizowane, nie zawsze dostatecznie wnikliwie badały one kwestie kwalifikowalności wydatków. W niektórych przypadkach kontrole ograniczały się do kontroli dokumentów, co nie umożliwia sprawdzenia, czy deklarowane wydatki faktycznie zostały zrealizowane i czy kwalifikowały się one do wsparcia z budżetu Wspólnoty.

6.19. Odpowiednie organy płatnicze muszą poświadczyć, że wydatki deklarowane Komisji (kompilacja deklaracji wydatków z projektów) spełniają wszystkie wymogi. Niemniej jednak **tabela 6.1** pokazuje, że w siedmiu przypadkach owa okresowa certyfikacja wydatków nie była prowadzona zgodnie z wymogami. Niedociągnięcia te świadczą o tym, że wydatki zgłaszano do zwrotu, mimo iż organy zarządzające lub płatnicze nie przeprowadzały wymaganych kontroli w sposób skuteczny.

6.20. Ponadto w państwach członkowskich powinny istnieć niezależne organy dokonujące dodatkowych kontroli w celu sprawdzenia skuteczności opracowanych systemów i potwierdzenia dokładności wybranych deklaracji wydatków, które przeszły przez rutynowe kontrole zarządcze i płatnicze. Przepisy wymagają zatem niezależnych kontroli na próbach. **Tabela 6.1** pokazuje, że w przypadku czterech programów nie osiągnięto wymaganych postępów w niezależnych kontrolach prowadzonych na próbach.

6.21. Przy zamknięciu każdego programu państwo członkowskie zobowiązane jest do przekazania Komisji oświadczenia potwierdzającego legalność i prawidłowość wydatków. Oświadczenie to musi zostać wydane przez organ niezależny od instytucji wyznaczonej jako organ zarządzający, od osób lub departamentów w ramach organu płatniczego odpowiedzialnych za sporządzanie deklaracji okresowych i końcowych, a także od organów pośredniczących. **Tabela 6.1** pokazuje, że w przypadku sześciu skontrolowanych programów przygotowanie do zatwierdzenia ostatecznej płatności jest zadowalające.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.18.** W przypadku czterech z dziesięciu wspomnianych programów Trybunał stwierdził, że systemy były częściowo zgodne z wymogami. Komisja podziela opinię Trybunału o zasadniczym znaczeniu wspomnianych kontroli i niedawno przekazała państwom członkowskim notatkę określającą dobre praktyki w oparciu o wyniki jej własnych kontroli.

**6.19.** W przypadku dwóch z siedmiu wspomnianych programów Trybunał stwierdził, że systemy były częściowo zgodne z wymogami. Komisja niedawno przekazała państwom członkowskim notatkę określającą dobre praktyki w zakresie zadań certyfikacyjnych w oparciu o wyniki jej własnych kontroli w państwach członkowskich.

**6.20.** W przypadku jednego z czterech wspomnianych programów Trybunał stwierdził, że systemy były częściowo zgodne z wymogami. W 2003 r. Komisja wydała wytyczne w sprawie przeprowadzania niezależnych kontroli na próbach, aby w ten sposób rozpowszechnić zadowalające i spójne normy w tej dziedzinie. Komisja wraz z państwami członkowskimi systematycznie śledzą przebieg kontroli na próbach podczas corocznych spotkań dwustronnych celem wykrycia ewentualnych opóźnień.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Poprzednie programy funduszy strukturalnych***Brak korekt i znaczne opóźnienia w zamykaniu programów**

6.22. W 2005 r. Komisja kontynuowała dokonywanie płatności zamykających w ramach programów funduszy strukturalnych z poprzedniego okresu finansowania. Podobnie jak w przypadku bieżących programów, przy zamknięciu programu z okresu 1994–1999, państwa członkowskie poświadczają legalność i prawidłowość wszystkich wydatków zadeklarowanych w trakcie programu. Komisja sprawdza wiarygodność tych poświadczeń na trzy sposoby: dokonuje w państwach członkowskich kontroli wybranych programów przed ich zamknięciem; przeprowadza kontrole dokumentacji zamknięcia programu dostarczanych przez państwa członkowskie dla wszystkich programów oraz dokonuje kontroli *ex post* wybranych programów, które zostały zamknięte lub są w trakcie zamykania.

6.23. **Tabela 6.2** pokazuje, że na koniec marca 2006 r. znaczna liczba programów pozostawała otwarta.

6.24. W trakcie kontroli procesu zamykania programów Trybunał wykrył trzy przypadki, w których Komisja zamknęła programy bez dokonania jakichkolwiek korekt finansowych, pomimo iż istniały poważne zastrzeżenia co do poświadczanych wydatków.

6.25. Trybunał wykrył też kilka przypadków, w których programy były zamykane z opóźnieniem, ponieważ proces zamykania po stronie Komisji był bardzo długi. Podnoszone kwestie mogą być złożone, nie tłumaczy to jednak w pełni opóźnień (niekiedy przekraczających rok) po stronie Komisji w wymianie korespondencji z państwami członkowskimi.

**6.23.** Zawarte w tabeli programy uznano za zakończone jedynie w przypadku, gdy dokonano już ostatecznej płatności oraz gdy podjęto ewentualne zobowiązania. Całkowita wartość niezapłaconych zobowiązań dla programów realizowanych w latach 1994–1999 spadła pod koniec 2005 r. do 1,4 mld euro (0,89 % zatwierdzonego przez Wspólnotę wkładu), co stanowi wskaźnik kwoty dokonanych płatności i umorzeń.

Otwarte pozostają głównie programy, w przypadku których dane państwo członkowskie zakwestionowało korektę finansową lub w odniesieniu do których trzeba jeszcze podjąć formalną decyzję, oraz programy, w ramach których realizowane były projekty podlegające obecnie postępowaniu prawnemu w danym państwie członkowskim, co uniemożliwia wypłacenie lub umorzenie salda.

**6.24.** Komisja podejmie działania w związku z wnioskami Trybunału i odpowiednio zapewni dokonanie wymaganej korekty.

**6.25.** W niektórych przypadkach odnotowano zbyt duże opóźnienia i w odniesieniu do części z nich konieczne były konsultacje w kwestiach prawnych lub finansowych.

**Tabela 6.2 — Programy funduszy strukturalnych na lata 1994–1999 zamknięte na dzień 31 grudnia 2005 r. i 31 marca 2006 r.**

Obszar budżetowy <sup>(1)</sup>	Ogółem		Zamknięte przed 2005 r.		Zamknięte na dzień 31 grudnia 2005 r.		Zamknięte na dzień 31 marca 2006 r.	
	Liczba programów <sup>(2)</sup>	Postanowiony wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Całkowity wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Całkowity wkład wspólnotowy (w euro)	Liczba programów	Całkowity wkład wspólnotowy (w euro)
<b>Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego</b>								
Cel 1	181	57 571 255 951	94	37 550 653 114	112	42 887 087 630	112	42 887 087 630
Cel 2 1994–1996	84	5 165 903 927	79	4 194 775 934	82	4 581 143 406	82	4 581 143 406
Cel 2 1997–1999	73	7 157 716 211	48	3 132 569 307	62	4 760 119 585	64	4 803 858 386
Cel 5 (b)	84	3 302 548 791	62	2 458 401 459	80	3 099 127 079	80	3 099 127 079
Cel 6	2	355 453 472	2	333 854 319	2	333 854 319	2	333 854 319
Inicjatywy wspólnotowe	520	9 223 064 769	326	3 916 629 881	425	5 660 960 735	431	6 189 811 196
<b>Łącznie</b>	<b>944</b>	<b>82 775 943 121</b>	<b>611</b>	<b>51 586 884 014</b>	<b>763</b>	<b>61 322 292 754</b>	<b>771</b>	<b>61 894 882 016</b>
<b>Europejski Fundusz Społeczny</b>								
Cel 1	102	22 806 888 948	59	9 800 246 487	76	16 659 397 467	89	18 121 641 456
Cel 2 1994–1996	82	1 597 251 132	79	1 341 684 839	79	1 358 409 253	81	1 362 443 873
Cel 2 1997–1999	72	2 112 708 834	43	732 343 850	55	1 180 807 704	62	1 481 524 409
Cel 3	56	13 221 222 835	30	6 568 750 561	37	7 498 226 022	44	8 564 234 926
Cel 4	16	2 614 128 525	11	1 324 982 251	12	1 691 290 757	12	1 691 290 757
Cel 5 (b)	83	1 057 483 760	54	489 410 848	67	632 292 214	77	719 766 953
Cel 6	2	177 902 801	2	161 300 249	2	161 300 249	2	161 300 249
Inicjatywy wspólnotowe	373	4 664 895 421	244	1 497 206 934	303	1 887 130 714	334	2 000 499 278
<b>Łącznie</b>	<b>786</b>	<b>48 252 482 256</b>	<b>522</b>	<b>21 915 926 019</b>	<b>631</b>	<b>31 068 854 380</b>	<b>701</b>	<b>34 102 701 900</b>
<b>Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej — Sekcja Orientacji</b>								
Cel 1	69	14 301 716 000	34	4 721 652 121	45	8 217 740 619	46	8 220 980 619
Cel 5 (a)	66	5 544 906 000	43	1 728 707 188	52	3 641 981 610	53	3 661 092 924
Cel 5 (b)	84	3 163 701 000	46	1 772 582 355	68	2 529 075 438	70	2 574 734 130
Cel 6	2	288 794 000	1	211 137 456	2	280 353 550	2	280 353 550
Inicjatywy wspólnotowe	167	1 156 618 000	106	534 783 853	143	814 595 982	144	814 903 270
<b>Łącznie</b>	<b>388</b>	<b>24 455 735 000</b>	<b>230</b>	<b>8 968 862 973</b>	<b>310</b>	<b>15 483 747 199</b>	<b>315</b>	<b>15 552 064 493</b>
<b>Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa</b>								
Cel 1	18	1 797 039 031	2	127 659 610	8	288 574 118	8	288 574 118
Cel 5 (a)	12	850 431 000	2	23 715 837	5	116 682 777	6	154 373 993
Cel 6	2	8 260 000	1	3 523 447	2	6 761 577	2	6 761 577
Inicjatywy wspólnotowe	20	127 103 242	6	14 058 058	12	22 225 543	12	22 225 543
<b>Łącznie</b>	<b>52</b>	<b>2 782 833 273</b>	<b>11</b>	<b>168 956 952</b>	<b>27</b>	<b>434 244 015</b>	<b>28</b>	<b>471 935 231</b>
<b>OGÓŁEM</b>	<b>2 170</b>	<b>158 266 993 650</b>	<b>1 374</b>	<b>82 640 629 958</b>	<b>1 731</b>	<b>108 309 138 348</b>	<b>1 815</b>	<b>112 021 583 640</b>

<sup>(1)</sup> Cele funduszy strukturalnych na okres programowania 2000–2006 zostały od tego czasu przegrupowane.

<sup>(2)</sup> W przypadku programów wspieranych przez więcej niż jeden fundusz każda część programu finansowana przez dany fundusz liczona jest oddzielnie.

Źródło: Tabela przygotowana przez Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez Komisję.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Wydatki projektowe zawierają błędy**

6.26. Trybunał wykrył istotny poziom błędów w deklaracjach wydatków projektowych w obrębie całej próby wybranych do kontroli programów na lata 1994–1999 <sup>(2)</sup>. Wśród 65 projektów — w 33 występowały istotne błędy. Najczęściej występujące błędy podobne były do tych wykrywanych w próbie bieżących programów (patrz: pkt 6.14).

6.27. W przypadku trzech programów wybranych do kontroli (EFRR, Cel 1, Irlandia (rozwój przemysłowy), EFS, Cel 1, Niemcy (Saksonia) i EFS, Cel 3, Szwecja) niektórzy beneficjenci wybrani do kontroli nie zachowali odpowiedniej dokumentacji na potwierdzenie swoich deklarowanych wydatków <sup>(3)</sup>.

6.28. Podobnie jak w przypadku programów z okresu 2000–2006, pewne błędy występowały również systematycznie w kontrolowanych projektach realizowanych w ramach niektórych programów z okresu 1994–1999. Przykładowo:

- EFRR, Cel 1, Irlandia (rozwój przemysłowy): niejasna alokacja kosztów ogólnych na projekty objęte i nieobjęte współfinansowaniem,
- EFS, Cel 3, Szwecja: deklaracje kosztów usług wyświadczonych przez spółki powiązane z promotorami projektu bez uzasadnienia naliczonych kwot,
- EFOGR — Sekcja Orientacji, Dania: niepoinformowanie rolników o współfinansowaniu pomocy przez UE i wiążącymi się z tym określonymi wymogami kwalifikowalności.

<sup>(2)</sup> Skontrolowane programy to: EFRR, Cel 1, Hiszpania i Irlandia (rozwój przemysłowy) oraz Portugalia (rozwój regionalny); EFS, Cel 1, Niemcy (Saksonia), EFS, Cel 3, Szwecja, a także EFOGR — Sekcja Orientacji, Cel 5a, Dania (poprawa efektywności struktur rolnych).

<sup>(3)</sup> Komisja zaproponowała złagodzenie wymogów co do okresu obowiązkowego przechowywania odpowiednich dokumentów w przyszłym okresie programowania (2007–2013). W swojej opinii nr 2/2005 Trybunał wskazał na poważne ograniczenia, jakie rozwiązanie to stworzyłoby w odniesieniu do prerogatyw kontrolnych Trybunału oraz zakresu kontroli programów na koniec okresu programowania.

**6.26.** Komisja podejmie działania w związku z wnioskami Trybunału i zapewni wprowadzenie stosownej korekty.

**6.27.** *Odnosnie do zapisu w przypisie 3 — okres przechowywania dokumentów będzie w przyszłym okresie programowania ograniczony jedynie do działań, których dotyczy częściowe zamknięcie. W związku z tym ustaleniem państwa członkowskie będą składać na koniec danego roku specjalne deklaracje wydatków i zamknięcia dla zakończonych projektów; trzyletni okres przechowywania dokumentów dotyczących podjętych działań będzie zaczynał bieg na początku roku po częściowym zamknięciu. Opcja ta odpowiada wnioskowi państw członkowskich o uproszczenie prac administracyjnych przy zamykaniu programów i odciążeniu beneficjentów.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Stosowane mechanizmy kontrole nie spełniają podstawowych wymogów określonych w przepisach**

6.29. Przeprowadzone przez Trybunał badanie w zakresie systemów kontroli w państwach członkowskich na podstawie sześciu zamkniętych programów doprowadziło do sformułowania uwag podobnych do tych poczynionych w ostatnich latach. Uwagi te dotyczą między innymi niezapewnienia odpowiedniej ścieżki audytu, niedociągnięć w kontrolach operacji i w kontrolach przeprowadzanych przez niezależną instytucję kontroli. Te niedociągnięcia w kontroli rzutują na wiarygodność końcowych deklaracji wydatków sporządzanych przez państwa członkowskie.

*Fundusz Spójności*

6.30. Trybunał przeprowadził ograniczone badanie dziewięciu projektów Funduszu Spójności, które nie doprowadziło do sformułowania żadnych istotnych zastrzeżeń. Trybunał odnotował jednak, że oświadczenie roczne Dyrektora Generalnego ds. Polityki Regionalnej za rok 2005 zawiera zastrzeżenie co do systemów nadzoru i kontroli w odniesieniu do Funduszu Spójności w Hiszpanii (będącej głównym beneficjentem Funduszu Spójności).

*Korekty finansowe i sprawozdawczość w zakresie odzyskiwania środków w funduszach strukturalnych*

6.31. Zgodnie z przepisami dotyczącymi funduszy strukturalnych państwa członkowskie ponoszą zasadniczą odpowiedzialność za dokonywanie korekt finansowych, tj. wycofywanie wsparcia wspólnotowego w odniesieniu do beneficjentów, w których przypadku wykryto indywidualne lub systemowe nieprawidłowości. W sytuacji gdy państwa członkowskie dokonują takich korekt, mogą zastąpić nieprawidłowe kwoty innymi kwalifikowalnymi wydatkami w celu uniknięcia straty netto.

6.32. Jeżeli państwa członkowskie nie podejmą działań, korekty finansowe może narzucić Komisja. W takich przypadkach skorygowane wydatki nie mogą zostać zastąpione innymi kwalifikowalnymi wydatkami, co prowadzi do obniżki netto wkładu funduszy strukturalnych (korekta finansowa netto).

**6.29.** Komisja jest świadoma problemów związanych z systemem od czasu kontroli w państwach członkowskich przeprowadzonych przed zamknięciem programów. Właśnie dlatego w celu zmniejszenia ryzyka Komisja przeprowadziła dokładną analizę dokumentów zamknięcia, zastosowała korekty finansowe w procesach zamknięcia, następnie przeprowadziła audyty zamykające w odniesieniu do wybranych programów. Komisja uzupełnia te audyty finansowymi korektami nieprawidłowych wydatków. Korekty zostaną oszacowane w przypadku istotnych błędów lub problemów systemowych.

**6.31.** Artykuł 39 ust. 1 rozporządzenia 1260/1999 zapewnia państwu członkowskim prawo wykorzystania na inne programy składek na fundusze strukturalne anulowanych z powodu nieprawidłowości. Jest to zgodne z celem, jakim jest umożliwienie państwu członkowskim pełnego korzystania z funduszy strukturalnych.

W takich przypadkach to państwa członkowskie ponoszą ryzyko odzyskania wypłaconych już na rzecz beneficjentów kwot, w związku z czym grożą im straty finansowe. W przypadku braku dalszych wydatków, które można zastąpić, a mianowicie po terminie realizacji programu, korekta spowoduje straty netto funduszu wspólnotowego.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ograniczony zakres korekt finansowych netto**

6.33. W odniesieniu do programów i projektów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności za okres 2000–2006 do końca 2005 r. dokonano korekt finansowych na kwotę 1,4 mld euro. Korekty te powstały niemal wyłącznie w wyniku kontroli prowadzonych w państwach członkowskich przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za fundusze strukturalne. Korekty zaczęto jednak stosować dopiero od 2004 r. Dokonanie takich korekt może się okazać czasochłonnym procesem, trwającym do dwóch lat.

6.34. Choć większość nieprawidłowości Komisja wykryła w wyniku prowadzonych przez siebie kontroli, to jednak, zgodnie z przepisami, o podjęcie niezbędnych działań naprawczych zwracała się ona do państw członkowskich. Dlatego też państwa członkowskie były w stanie zastąpić te kwoty innymi kwalifikowanymi wydatkami.

6.35. Ograniczony zakres korekt finansowych netto (0,5 mld euro) nie zachęca państw członkowskich do podejmowania działań zmierzających do zapobiegania nieprawidłowościom lub do poprawy ich systemów zarządzania i kontroli.

**Niewłaściwa sprawozdawczość państw członkowskich w zakresie działań naprawczych**

6.36. Państwa członkowskie zobowiązane są systematycznie dostarczać Komisji sprawozdania dotyczące anulowanych wkładów wspólnotowych, korekt w zakresie systemów zarządzania i kontroli oraz kwot do odzyskania. Trybunał wykrył, że państwa członkowskie nie dostarczały Komisji tych informacji systematycznie. Pozbawiło to Komisję ważnego wskaźnika funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli.

6.37. Poza regularnymi sprawozdaniami wspomnianymi powyżej, każda deklaracja wydatków składana Komisji przez państwo członkowskie z wnioskiem o zwrot kosztów powinna zawierać szczegóły działań w zakresie odzyskania środków, przeprowadzonych od czasu poprzedniej deklaracji. Choć państwa członkowskie również i tych informacji nie przekazywały systematycznie, Komisja nie odmówiła dokonania płatności. Dopiero w 2005 r. Komisja wydała wytyczne dla państw członkowskich dotyczące rodzaju wymaganych informacji.

**6.33.** *Biorąc pod uwagę prawa państw członkowskich jako podmiotów poddawanych kontroli do odpowiedzi na wnioski z takich kontroli oraz procedurę korekt finansowych określoną w stosowanych przepisach, niemożliwe jest uniknięcie opóźnień między uzyskaniem wniosków z kontroli a korektami finansowymi.*

**6.34.** *Jak zauważono w odpowiedzi na pkt 6.31, państwa członkowskie nie zawsze są w stanie zastąpić nieprawidłowe kwoty. Przy zamknięciu korekty finansowe zazwyczaj oznaczają obniżkę netto w finansowaniu UE.*

**6.35.** *Kontrole Komisji osiągają swój efekt, niekoniecznie skutkując korektami finansowymi netto, które zgodnie z przepisami art. 39 ust. 1 rozporządzenia Rady 1260/1999 można zastosować jedynie w przypadku, gdy państwo członkowskie nie podejmuje żadnych działań.*

**6.36.** *Komisja podejmuje działania w celu przypomnienia państwom członkowskim o ich obowiązkach oraz nadzoruje zgodność z przepisami.*

*Komisja uzyskuje jednakże niektóre informacje o postępowaniu państw członkowskich w przypadku nieprawidłowości, a także o powiązanych korektach finansowych i procedurze odzyskiwania należności, z różnych źródeł, takich jak: system zgłaszania nieprawidłowości, roczne sprawozdania z kontroli, roczne spotkania koordynacyjne i prowadzone przez nią samą prace związane z kontrolami. Komisja wykorzystuje te informacje do celów własnej oceny ryzyka oraz planowania kontroli.*

**6.37.** *Wytyczne przekazano państwom członkowskim już w grudniu 2003 r. Praktyka pokazała jednak, że nie zawierały one odpowiedzi na wszystkie pytania — stąd też potrzeba opracowania nowych wytycznych. Już wcześniej, w czerwcu 2003 r., do państw członkowskich wysłano pismo przypominające im o obowiązku dostarczenia informacji na temat odzyskanych środków w odniesieniu do każdej deklaracji wydatków.*

*Obecnie systematycznie sprawdza się, czy do deklaracji o płatnościach załączona jest informacja o odzyskanych środkach, a w razie jej braku przerywa się procedurę dokonywania płatności.*



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Wnioski i zalecenia

## Wnioski

6.38. Trybunał uzyskał dowody kontroli świadczące o tym, że w roku budżetowym 2005 wydatki w ramach funduszy strukturalnych nie były wolne od istotnych błędów (pkt 6.13 do 6.15 i 6.26–6.28).

6.39. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wskazuje, że Komisja nie utrzymuje skutecznego nadzoru pozwalającego na zmniejszenie ryzyka, że kontrole, których prowadzenie powierzono państwom członkowskim nie zapobiegną zwrotom zawyżonych lub niekwalifikowalnych wydatków (pkt 6.16–6.21 oraz 6.29).

6.40. Komisja zamknęła trzy programy z okresu 1994–1999, nie mając ku temu solidnych podstaw. Niektóre programy pozostały niezamknięte w wyniku nieuzasadnionych opóźnień proceduralnych po stronie Komisji (pkt 6.22–6.25).

6.41. Procedury w ramach funduszy strukturalnych dotyczące sprawozdawczości w zakresie odzyskiwania środków i dokonywania korekt finansowych nie funkcjonują skutecznie. Ten stan rzeczy niekorzystnie wpływa na osiągnięcie zasadniczego celu systemów nadzoru i kontroli, jakim jest zapewnienie legalności i prawidłowości wydatków (pkt 6.31–6.37).

**6.39.** Komisja podjęła następujące działania w celu obniżenia ryzyka oraz skutecznego nadzoru nad wypełnianiem przez państwa członkowskie ich funkcji zarządzającej i kontrolnej w ramach zarządzania dzielonego: kontrola systemów do końca 2005 r. — przeprowadzono kontrole w odniesieniu do 274 programów w państwach członkowskich UE-15, odpowiadających 62 % całkowitego wkładu w ramach funduszy strukturalnych; zastosowanie planów działania w państwach członkowskich w celu naprawy wykrytych braków w systemie; wstrzymywanie certyfikacji wydatków do czasu przeprowadzenia korekty poważnych uchybień przedstawiających dosyć duże ryzyko w deklaracjach dotyczących płatności; egzekwowanie korekt finansowych w odniesieniu do indywidualnych błędów lub braków w systemie wykrytych podczas kontroli; porady w zakresie kluczowych form kontroli, promujące usprawniony system sprawozdawczości z wyników kontroli krajowych — spotkania dwustronne z wszystkimi 25 państwami członkowskimi w 2005 r.

Roczne sprawozdania z działalności sporządzone przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za fundusze strukturalne opisują powyższe działania i wskazują stopień usprawnień w systemach państw członkowskich. Nieodłącznym elementem systemu zarządzania dzielonego są błędy i braki, które Komisja będzie w stanie wykryć dopiero po zwrocie danych wydatków. Mechanizm korekty finansowej, jak również procedura zamknięcia programu, stanowią narzędzia korekty nieprawidłowych płatności.

**6.40.** Na tym etapie procesu zamknięcia programu pozostają przede wszystkim przypadki złożone i sporne, co zwiększa ryzyko opóźnień. W niektórych przypadkach odnotowano zbyt duże opóźnienia, jednak na ogół Komisji udało się zamknąć większość programów.

Komisja jest zdania, że strategia zamknięcia programów, obejmująca kontrole ex ante w zakresie wdrażania rozporządzenia 2064/97, wyczerpująca analiza dokumentów zamknięcia oraz wyniki kontroli z zamknięcia zmniejszają ryzyko nieprawidłowych płatności końcowych.

**6.41.** Trwają prace służące wyeliminowaniu niedociągnięć w zakresie składania informacji o odzyskanych środkach. Inne dostępne Komisji źródła informacji wskazują, że wpływ na pełnienie przez Komisję jej funkcji nadzorczych jest ograniczony.

W odniesieniu do procedur przeprowadzania korekt finansowych Komisja zauważa, że państwa członkowskie wprowadzają takie korekty w następstwie własnych kontroli oraz kontroli przeprowadzonych przez Komisję. Nawet korekty, które nie obejmują obniżki netto wkładu UE, mogą wpływać na krajowe budżety.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Zalecenia**

6.42. Komisja i państwa członkowskie powinny lepiej przygotować zamknięcie programów z okresu 2000–2006, niż miało to miejsce w przypadku programów z okresu 1994–1999. Długi proces zamykania programów z okresu 1994–1999 spowodował odciążenie pracowników od zadań związanych z zapewnieniem skutecznego funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli w bieżącym okresie.

6.43. Komisja powinna uzyskać zapewnienie co do właściwego stosowania procedur dotyczących sprawozdawczości w zakresie anulowanych wkładów wspólnotowych, korekt systemów zarządzania i kontroli oraz kwot do odzyskania. Komisja powinna dążyć do bardziej równomiernego podziału swojej działalności kontrolnej pomiędzy poszczególne okresy programowania i zapewnić stosowanie procedur korekty finansowej jako zachęty do wprowadzania udoskonaleń w systemach nadzoru i kontroli.

6.44. Działania strukturalne w perspektywach finansowych na lata 2007–2013 stanowiąc będą niemal połowę całkowitego budżetu UE. Przepisy legislacyjne przyjęte przez Radę w odniesieniu do działań strukturalnych w kolejnym okresie finansowania opierają się na zasadach kontroli finansowej określonych w istniejących przepisach.

6.45. W swojej opinii nr 2/2005 Trybunał wskazuje pewne obszary w propozycjach Komisji, które wymagają dalszych wyjaśnień. Niemniej jednak ramy legislacyjne całościowo powinny wzmocnić mechanizmy opracowane z myślą o uzyskaniu pewności co do legalności i prawidłowości wydatków. Głównym wyzwaniem stojącym przed Komisją i państwami członkowskimi — na co wielokrotnie wskazywały wyniki przeprowadzanych przez Trybunał kontroli — jest zapewnienie skutecznego stosowania tych mechanizmów.

**DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI**

6.46. Wyniki prowadzonego przez Trybunał monitoringu w zakresie głównych uwag ujętych w ostatnich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 6.1**.

**6.42.** Komisja już omówiła z państwami członkowskimi przygotowanie zamknięcia programów z okresu 2000–2006 i wkrótce wyda szczegółowe wytyczne. Wymogi dotyczące zamknięcia programów są także lepiej znane. W następnym okresie programowania nowe wymogi prawne (ocena ex ante zgodności z przepisami, roczna opinia z kontroli) zapewnią skuteczne funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli od samego początku, niezależnie od równocześnie prowadzonych prac w zakresie zamknięcia programów realizowanych w latach 2000–2006. Przepisy dotyczące częściowego zamknięcia powinny także ulec jeszcze bardziej znaczącej poprawie w ramach ustaleń w zakresie zamknięcia.

**6.43.** Komisja wydała wytyczne dla państw członkowskich na temat składania informacji o odzyskanych środkach i podejmuje obecnie działania zapewniające dostarczanie pozostałych wymaganych informacji. Komisja realizuje w ramach swoich kontroli wieloletnią strategię, aby uwzględnić w ten sposób różne priorytety na poszczególnych etapach realizacji programu oraz fakt, że w tym samym czasie odpowiada za trzy różne okresy programowania. Komisja jest zdania, że główną zachętą do ulepszania systemów jest skuteczna kontrola i regularny monitoring służący zapewnianiu realizacji zaleceń z kontroli. Decyzje w sprawie korekty finansowej stanowią ważny środek umożliwiający Komisji wypełnianie jej obowiązków, lecz powinno się go stosować jedynie w ostateczności.

**6.45.** Komisja zgadza się, że głównym wyzwaniem jest zapewnienie skutecznego stosowania mechanizmów kontroli. Jest też zdania, że bardziej konkretne ramy prawne, wzmocniona współpraca z państwami członkowskimi i poleganie na ich działaniach zgodnie z koncepcją „jednolitej kontroli”, a także plan działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej pomogą osiągnąć wyższy poziom zgodności z przepisami oraz skuteczności kontroli.

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.47. W odniesieniu do konkretnych błędów wskazanych w ramach ostatnich poświadczeń wiarygodności w wyniku przeprowadzonych przez Trybunał badań projektów Komisja w pewnej liczbie przypadków nie podjęła odpowiednich działań następczych. Dotyczy to głównie programów skontrolowanych na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok 2003, w tym pewnych przypadków poważnych niedociągnięć systemowych, w odniesieniu do których Komisja nie podjęła żadnych działań

SPRAWOZDANIA SPECJALNE OPUBLIKOWANE PO  
SPORZĄDZENIU OSTATNIEGO SPRAWOZDANIA  
ROZCZNEGO

6.48. Po sporządzeniu swojego ostatniego sprawozdania rocznego Trybunał opublikował dwa sprawozdania specjalne dotyczące działań strukturalnych:

- sprawozdanie specjalne nr 1/2006 dotyczące wkładu Europejskiego Funduszu Społecznego w przeciwdziałanie wczesnemu porzucaniu nauki, oraz
- sprawozdanie specjalne nr 10/2006 dotyczące ocen *ex post* programów Celu 1 i 3 na lata 1994–1999 (fundusze strukturalne).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.47.** *Wymienione przez Trybunał sprawy dotyczą EFRR oraz EFS. We wszystkich przypadkach, które tego wymagały, podjęto stosowne działania, z drobnym opóźnieniem wskutek wewnętrznych konsultacji.*

## ZAŁĄCZNIK 6.1

## Działania podjęte w związku z kluczowymi uwagami zawartymi we wcześniejszych poświadczeniach wiarygodności

Kluczowe uwagi Trybunału	Podsumowanie przez Trybunał działań podjętych przez Komisję	Komentarz Trybunału	Odpowiedź Komisji
<p>Niedociągnięcia w zakresie zarządzania i kontroli, utrzymujące się nieprawidłowości</p> <p>Bezpośrednie badania transakcji leżących u podstaw rozliczeń (wydatków projektowych) doprowadziły do ujawnienia istotnych błędów mających wpływ na legalność i prawidłowość (pkt 6.13-6.15 i 6.26-6.28). Trybunał nadal wykrywa istotne niedociągnięcia w systemach nadzoru i kontroli (pkt 6.16-6.21 i 6.29-6.30).</p> <p>(Patrz również: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2001, pkt 3.56-3.64; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2002, pkt 5.22-5.32; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 5.12-5.27 oraz 5.41-5.56; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 5.19-5.27 oraz 5.55-5.56).</p>	<p>W odniesieniu do wydatków za okres 1994-1999 Komisja wprowadziła strategię zamykania programów obejmującą kontrolę zgodności przed zamknięciem, sprawdzenie przez niezależny organ deklaracji towarzyszących wnioskowi o płatność końcową oraz kontrole ex post zamkniętych programów.</p> <p>W odniesieniu do okresu 2000-2006 Komisja dokonuje przeglądu wdrożenia systemów zarządzania i kontroli przez państwa członkowskie, w tym kontroli programów. Komisja wydała pewne wytyczne i w 2005 r. przedstawiła przykłady dobrych praktyk w dziedzinie kontroli zarządzających.</p>	<p>Komisja powinna zintensyfikować prowadzone przez siebie kontrole projektów z okresu 2000-2006 oraz wzmocnić koordynację pomiędzy dyrekcjami generalnymi odpowiedzialnymi za działania strukturalne w sprawach zarządzania i kontroli.</p> <p>Państwa członkowskie powinny starać się zapewnić zgodność systemów zarządzania i kontroli z obowiązującymi standardami, w szczególności w zakresie podejścia do sprawowania wydatków.</p>	<p>Komisja zarówno prowadziła własne działania w zakresie kontroli systemów państw członkowskich, jak i monitoruje także działania prowadzone przez państwa członkowskie. W ramach działań kontrolnych Komisja weryfikuje realizację szczegółowych projektów, tak aby sprawdzić funkcjonowanie systemów. Dyrekcje generalne odpowiedzialne za środki strukturalne ściśle koordynują swoje działania w zakresie kontroli w oparciu o wspólną strategię kontroli. Państwa członkowskie przeprowadzają kontrole systemów i powinny stosować się do wytycznych z nich zaleceń. Komisja przekazała państwom członkowskim informacje dotyczące dobrych praktyk w dziedzinie oddziaływania kontroli zarządcy oraz poświadczania wydatków ponoszonych przez instalacje płatnicze. Komisja dąży do jak najszybszego zastosowania się do ustaleń kontrolnych Trybunału.</p>
<p>Opóźnienia i niedociągnięcia w zamykaniu programów z okresu 1994-1999</p> <p>Dokumentacja dostarczana Komisji przez państwa członkowskie była różnej jakości, co powodowało konieczność zwracania się o dalsze wyjaśnienia. Komisja zamknęła niektóre programy, pomimo problemów w oswiadczeniach zamknięcia. Wystąpiły nieuzasadnione opóźnienia (pkt 6.22-6.25).</p> <p>(Patrz również: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2002, pkt 5.36-5.38; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 5.28-5.39; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 5.28-5.34).</p>	<p>Niedociągnięcia zidentyfikowane w procesie zamykania programów z okresu 1994-1999 muszą zostać wyeliminowane przed rozpoczęciem procesu zamykania programów z bieżącego okresu.</p>	<p>Komisja zdołała zamknąć ogromną większość programów. Strategia zamknięcia programów na lata 1994-1999 zmniejszyła ryzyko nieregularnego dobowania płatności końcowych.</p> <p>Komisja już omówiła z państwami członkowskimi kwestię przygotowania zamknięcia programów z okresu 2000-2006 i wkrótce opublikuje szczegółowe wytyczne.</p>	<p>Komisja zdołała zamknąć ogromną większość programów. Strategia zamknięcia programów na lata 1994-1999 zmniejszyła ryzyko nieregularnego dobowania płatności końcowych.</p> <p>Komisja już omówiła z państwami członkowskimi kwestię przygotowania zamknięcia programów z okresu 2000-2006 i wkrótce opublikuje szczegółowe wytyczne.</p>
<p>Konieczna poprawa środków kontroli wewnętrznej w Komisji</p> <p>Dyrekcje generalne odpowiedzialne za działania strukturalne powinny podjąć dalsze starania o celu zapewnienia zgodności ze standardami kontroli wewnętrznej (pkt 2.21-2.23).</p> <p>(Patrz również: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2002, pkt 5.7-5.8; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 5.9-5.10; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 5.14-5.18).</p>	<p>Trybunał będzie nadal monitorował wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej.</p>	<p>Dyrekcje generalne odpowiedzialne za działania strukturalne przedstawiły plany działań opracowane z myślą o wyeliminowaniu niedociągnięć we wdrażaniu standardów kontroli wewnętrznej.</p>	<p>Komisja kontynuuje wysiłki na rzecz poprawy stosowania standardów kontroli wewnętrznej.</p>
<p>Ograniczenia w zapewnieniach Komisji odnośnie do funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli</p> <p>Dyrekcje generalne odpowiedzialne za działania strukturalne potwierdzają, że systemy kontroli wewnętrznej Komisji dostarczają wystarczającej pewności co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, przedstawiają jednak zastrzeżenia co do funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli w państwach członkowskich (pkt 2.14-2.19).</p> <p>(Patrz również: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2002, pkt 5.10-5.14 i 5.21; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 5.40 i 5.57-5.62; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 5.39-5.45).</p>	<p>Zdobycie przez Komisję większej pewności co do funkcjonowania systemów, wymaga uprzedniego wyeliminowania odnotowanych przez Trybunał niedociągnięć w stosowaniu systemów nadzoru i kontroli przez Komisję.</p>	<p>Dyrekcje generalne kontynuują wysiłki na rzecz zwiększenia poziomu pewności w zakresie kontroli w państwach członkowskich poprzez własne działania w zakresie kontroli, lepszą współpracę z krajowymi organami kontroli oraz rozpowszechnianie wytycznych i dobrych praktyk.</p> <p>Realizacja Planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (COM(2006) 9) powinna w jeszcze większym stopniu przyczynić się do promocji zintegrowanego systemu kontroli wewnętrznej.</p>	<p>Dyrekcje Generalne kontynuują wysiłki na rzecz zwiększenia poziomu pewności w zakresie kontroli w państwach członkowskich poprzez własne działania w zakresie kontroli, lepszą współpracę z krajowymi organami kontroli oraz rozpowszechnianie wytycznych i dobrych praktyk.</p> <p>Realizacja Planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (COM(2006) 9) powinna w jeszcze większym stopniu przyczynić się do promocji zintegrowanego systemu kontroli wewnętrznej.</p>
<p>Opóźnienia w działaniach następczych Komisji związanych z ustaleniami z kontroli Trybunału</p> <p>Zasadniczo nastąpiła poprawa w działaniach następczych podejmowanych przez Komisję w związku z ustaleniami z kontroli Trybunału, chociaż opóźnienia nadal się utrzymują (pkt 6.46-6.47).</p> <p>(Patrz również: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2002, pkt 5.44-5.52; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 5.63-5.65; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 5.46).</p>	<p>Komisja powinna starać się zapewnić kompleksowe podejmowanie działań następczych i unikać wszelkich nieuzasadnionych opóźnień.</p>	<p>Komisja dąży do jak najszybszego zastosowania się do ustaleń kontrolnych Trybunału.</p>	<p>Komisja dąży do jak najszybszego zastosowania się do ustaleń kontrolnych Trybunału.</p>



## ROZDZIAŁ 7

**Polityki wewnętrzne, w tym badania**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	7.1–7.3
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	7.4–7.29
Zakres kontroli	7.4
Legalność i prawidłowość transakcji	7.5–7.10
Zawyżanie deklarowanych kosztów	7.11–7.13
Systemy nadzoru i kontroli	7.14–7.27
System certyfikacji kontroli dla 6PR	7.15–7.17
Kontrole finansowe <i>ex post</i> prowadzone przez Komisję	7.18–7.23
Nadzór nad agencjami krajowymi w dziedzinie edukacji i kultury	7.24–7.27
Wnioski i zalecenia	7.28–7.29
Sprawozdania specjalne opublikowane po sporządzeniu ostatniego sprawozdania rocznego	7.30

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

7.1. Dziedzina budżetu dotycząca polityk wewnętrznych obejmuje szeroki zakres działań przyczyniających się do rozwoju jednolitego rynku obejmujących w 2005 r. 9 549 mln euro zobowiązań (patrz: **wykres 7.1**) i 7 972 mln euro płatności (patrz: **wykres 7.2**). Ponad połowa tych środków dotyczyła badań i rozwoju technologicznego (BRT).

7.2. Komisja zarządza bezpośrednio większością działań podejmowanych w obszarze polityk wewnętrznych<sup>(1)</sup>. Polityki wewnętrzne są z reguły realizowane poprzez programy wieloletnie, przyznające dotacje prywatnym i publicznym beneficjentom. Dotacje są zwykle wypłacane na zasadzie płatności okresowych, po których następują płatności okresowe i końcowe działające głównie na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów zgłoszonych przez beneficjenta. Głównym nieodłącznym ryzykiem dla legalności i prawidłowości transakcji jest zawyżanie przez beneficjentów kosztów w zestawieniach poniesionych wydatków, częściowo wskutek złożoności postanowień prawnych i umownych, np. w postaci niewystarczająco jasno sformułowanych definicji kosztów kwalifikowalnych. Brak mechanizmów sankcji przyczynia się do wzrostu tego ryzyka.

7.3. Sytuacja ta wymaga skutecznej kontroli na szczęblu Komisji. Procedury stosowane przez Komisję obejmują głównie kontrole zestawień poniesionych wydatków przed dokonaniem płatności oraz kontrole finansowe na poziomie beneficjenta końcowego po dokonaniu płatności. W niektórych programach istnieje wymóg, aby zestawienia poniesionych wydatków<sup>(2)</sup>, przedkładane przez beneficjentów, były poświadczane przez niezależnego kontrolera. W 2003 r. Komisja rozpoczęła realizację planów działań służących zmniejszenia ryzyka zawyżania deklarowanych kosztów.

7.2. Komisja podjęła już działania mające na celu dalsze ograniczenie nieodłącznego ryzyka dla legalności i prawidłowości transakcji, między innymi we wniosku dotyczącym siódmego programu ramowego (7PR) badań, choć system oparty na zwrocie poniesionych kosztów pozostaje złożony. Uczestnicy mogą korzystać z dużej liczby dostępnych usług doradczych, w ramach których udziela się im porad i wsparcia.

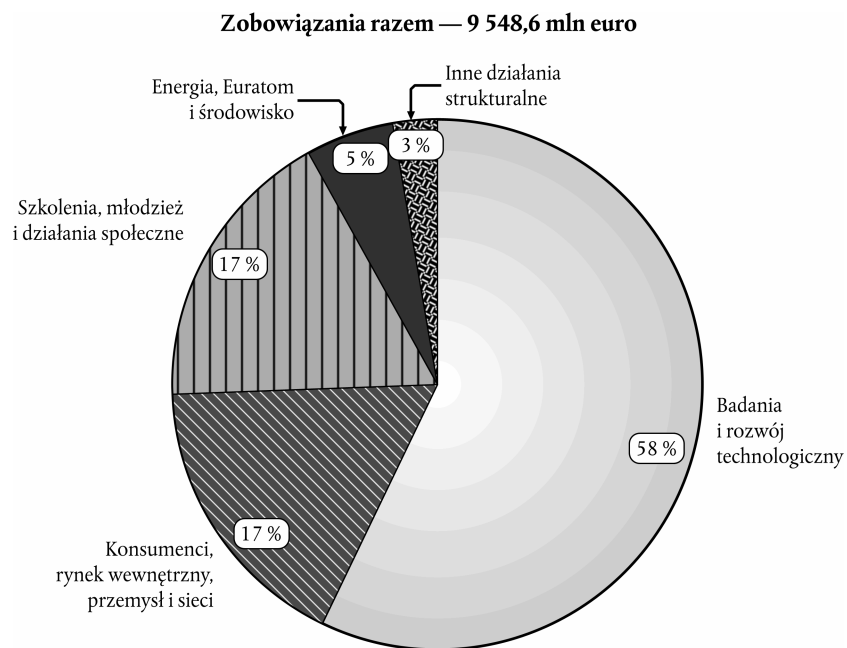
Wprowadzono także więcej sankcji o charakterze odstraszającym. Zaproponowano również zmiany mające na celu uproszczenie rozporządzenia finansowego i przepisów wykonawczych do niego, co przyczyni się do ograniczenia trudności.

<sup>(1)</sup> Zarządzanie takimi programami, jak Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców i instrument Schengen, jest dzielone z państwami członkowskimi; częścią programów Socrates, Leonardo i Młodzież Komisja zarządza za pośrednictwem agencji krajowych.

<sup>(2)</sup> Np. dotyczy to szóstego programu ramowego na badania i rozwój technologiczny (6PR), Instrumentu Finansowego na rzecz Środowiska (LIFE) oraz transeuropejskich sieci energii (TEN-Energia).

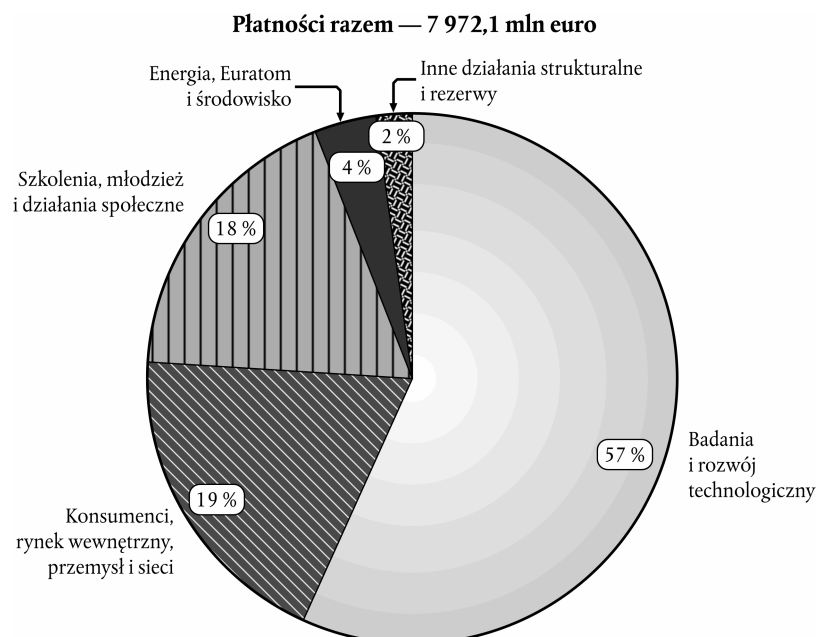


Wykres 7.1 — Podział zobowiązań według obszarów budżetu w 2005 r.



Źródło: Sprawozdanie finansowe za rok 2005.

Wykres 7.2 — Podział płatności według obszarów budżetu w 2005 r.



Źródło: Sprawozdanie finansowe za rok 2005.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA  
WIARYGODNOŚCI*Zakres kontroli*

7.4. Kontrola koncentrowała się na następujących kwestiach:

- a) badaniu prób kontrolnych zobowiązań i płatności zatwierdzonych w 2005 r.;
- b) krokach podjętych przez Komisję w celu zmniejszenia zawyżania deklarowanych kosztów;
- c) sposobie działania wybranych systemów nadzoru i kontroli, co objęło:
  - system poświadczeń z kontroli wprowadzony w szóstym programie ramowym na badania i rozwój technologiczny (6PR),
  - analizę zmian zachodzących w finansowych kontrolach *ex post* prowadzonych przez Komisję w zakresie polityk wewnętrznych oraz przegląd funkcji kontroli *ex post* w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury (DG EAC) i Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (DG ENTR),
  - system nadzoru i kontroli DG EAC w zakresie działań realizowanych przez agencje krajowe.

*Legalność i prawidłowość transakcji*

7.5. Trybunał zbadał próbę obejmującą 11 zobowiązań i 69 płatności zrealizowanych przez Komisję w 2005 r. W przypadku 22 płatności zakres kontroli legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń został powiększony o kontrolę na poziomie beneficjenta końcowego. Trybunał sprawdził także 13 z tych płatności, aby ocenić system poświadczeń z kontroli.

**Istotny poziom błędów w kosztach zgłaszanych przez beneficjentów**

7.6. Trybunał wykrył ogólny istotny poziom błędów w trzech czwartych transakcji skontrolowanych na poziomie beneficjenta końcowego. Do najczęściej występujących rodzajów błędów zaliczyć można:

- a) brak stosownej dokumentacji, w szczególności w zakresie naliczonego czasu pracy lub podwójne naliczanie kosztów;

7.6. Komisja obecnie pracuje nad wnioskami Trybunału dotyczącymi beneficjentów i w razie konieczności podejmie stosowne środki w odniesieniu do konkretnych beneficjentów, a także samego systemu.

- a) Zgodnie z warunkami umów wykonawcy muszą odpowiednio udokumentować wszystkie koszty, o zwrot których występują do Komisji. Komisja przeanalizuje wnioski Trybunału, uwzględniając całą stosowną dokumentację dotyczącą naliczonego czasu pracy.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- b) korzystanie ze średnich stawek kosztów personelu, które znacznie odbiegają od kosztów rzeczywistych;
- c) nieuzasadnione przydzielanie kosztów pośrednich przypadających na dane działanie;
- d) zgłaszanie wydatków niekwalifikowalnych.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Wewnętrzne kontrole Komisji dotyczące porównywalnych umów zawierają podobne wnioski: błędy występują zarówno przy kwotach plasujących się poniżej, jak i powyżej średnich stawek. Średnie stawki można zaakceptować, pod warunkiem że zostały obliczone zgodnie ze spójną metodologią — jeśli jej zastosowanie prowadzi do uzyskania średnich stawek, które nie przekraczają regularnie kosztów rzeczywistych.
- c) Komisja podejmie działania stosownie do wyjaśnień przedstawionych przez konkretnych beneficjentów.
- d) Komisja przeanalizuje wnioski Trybunału i podejmie stosowne działania.

**Częsty brak wiarygodnego systemu rejestracji czasu pracy**

7.7. Trybunał miał zastrzeżenia do jakości rejestracji czasu pracy w przypadku 5 na 22 płatności skontrolowanych na poziomie beneficjenta końcowego. W tych przypadkach nie mogła zostać przyjęta część lub całość zgłoszonych kosztów personelu. Zgodnie z przepisami wszystkie poniesione i naliczone koszty personelu powinny być udokumentowane<sup>(3)</sup>. Jednakże umowy dotacji nie zawierają wystarczających wytycznych co do sposobu spełnienia tego zobowiązania. Zgodnie z sugestią Trybunału, zawartą w opinii nr 1/2006 dotyczącej siódmego programu ramowego badań i rozwoju technologicznego<sup>(4)</sup>, wprowadzenie do umów dotacji wyraźnego wymogu udokumentowania czasu pracy personelu biorącego udział w działaniu jest kwestią zasadniczą.

7.8. W ciągu minionych lat przy realizacji różnych programów w obszarze polityk wewnętrznych Komisji nie udało się zagwarantować stosowania przez beneficjentów wiarygodnego systemu rejestracji kosztów personelu. W swojej opinii nr 1/2006 Trybunał wyjaśnił, na jakich warunkach i w jakich okolicznościach zwrot kosztów mógłby — w obszarze badań naukowych — zostać zastąpiony finansowaniem na zasadzie ryczałtowej. Mając na uwadze korzyści płynące z systemu finansowania opartego na rezultatach dla rozliczalności naukowej programów badawczych, Trybunał także zachęcił Komisję do dalszego poszukiwania możliwości szerszego stosowania finansowania na zasadzie ryczałtowej.

7.7. Komisja uważa, że wymogi prawne i umowne dotyczące uzasadnienia kosztów personelu są jasne i wystarczające, a kwestia wiarygodnego systemu rejestracji czasu pracy zdaje się być niezależna od poziomu szczegółowości warunków umów.

Komisja rozważa potrzebę większej elastyczności w zakresie wykorzystania równoważnych rozwiązań alternatywnych przy tworzeniu systemu ewidencji kosztów uczestników i objaśni wytyczne dotyczące rejestracji czasu pracy.

7.8. Komisja może określić cel, jaki ma zostać osiągnięty przez beneficjentów, ale w żadnym wypadku nie może zapewnić całkowitej pewności co do wiarygodności wielu tysięcy systemów beneficjentów. Realnym celem jest sprowadzenie ryzyka niezgodności z prawem i uchybień w omawianym obszarze do poziomu, który będzie do przyjęcia. Dalsze postępy będą realizowane w ramach planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (COM(2006) 9 z dnia 17 stycznia 2006 r.).

Komisja z zadowoleniem przyjmuje poparcie ze strony Trybunału. Każde przejście na system oparty na szerszym stosowaniu skali kosztów jednostkowych lub płatności ryczałtowych należy uważnie przygotować i uprzednio dokładnie zbadać. Na przykład system oparty na płatnościach ryczałtowych wiąże się z problemami nadzoru, takimi jak rozliczanie płatności w przypadku nieosiągnięcia lub jedynie częściowej realizacji założonych istotnych celów lub rezultatów. Zgodnie z zapisem w Podsumowaniu osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2005 (COM(2006) 277 wersja ostateczna) Komisja będzie w większym zakresie korzystać z uproszczonych mechanizmów finansowania, takich jak płatności ryczałtowe, skala kosztów jednostkowych i stawek średnich, w tym zasady udziału zaproponowane w kontekście 7PR.

<sup>(3)</sup> Patrz np. następujące wzory umów: 5PR, art. 23, załącznik II; 6PR, art. 19, załącznik II; Ten-T, art. II, 14.1.

<sup>(4)</sup> Opinia nr 1/2006 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady uczestnictwa przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uczelni wyższych w działaniach prowadzonych w ramach siódmego programu ramowego oraz zasady upowszechniania wyników badań (2007–2013).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Błędy Komisji w stosowaniu zasad systemu**

7.9. Trybunał wykrył błędy popełnione przez Komisję w zastosowaniu zasad systemu w przypadku 13 z 69 skontrolowanych płatności. W przypadku jednej transakcji TEN-T wkład UE wyniósł 50 % zamiast przewidzianego w zasadach pułapu w wysokości 10 %, co doprowadziło do nadpłaty w wysokości 146 mln euro. Dwie inne transakcje (łącznie 78 mln euro) dotyczyły wkładu we Wspólne Przedsiębiorstwo Galileo (GJU). Trybunał zauważył, że płatności te przyjęły postać wkładu kapitałowego zgodnie ze statutem GJU (rozporządzenie Rady (WE) nr 876/2002), formalnie stanowiły one dotacje TEN-T, pomimo że podstawa prawna TEN-T nie zezwala na wkład kapitałowy.

7.10. Po sprawdzeniu próby płatności Trybunał wykazał, że 11 płatności zostało zrealizowanych z opóźnieniem. Analiza danych statystycznych dotyczących płatności przeterminowanych, zgłoszonych przez pięć dyrekcji generalnych wykazała, że DG EAC nie dysponowała takimi danymi, sytuacja uległa poprawie w ciągu ostatnich trzech lat w Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych (DG BRT) i Dyrekcji Generalnej ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów (DG INFSO), zaś sytuacja w Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Transportu (DG TREN) i DG ENTR pogorszyła się w porównaniu z rokiem 2003.

7.9. Dwa spośród wykrytych przez Trybunał błędów wynikają z problemów w zarządzaniu zmianami do umów. W dwóch dodatkowych sprawach Komisja nie zgadza się z danymi dotyczącymi poziomu wkładu Wspólnoty zastosowanego w odniesieniu do beneficjenta poddanego kontroli.

Transakcje TEN-T dotyczą projektów ERTMS <sup>(1)</sup>, na które na mocy dziesięciu kolejnych decyzji Komisji przyznano między 1995 a 2003 r. całkowitą kwotę 182,7 mln EUR, obejmującą 50 % powiązanych kosztów badań. Wspomniane dziesięć decyzji Komisji jasno wskazuje, że ich przedmiotem są badania, które mogą być współfinansowane do wysokości 50 % kosztów tak długo, jak ogólne wsparcie przez cały cykl projektu pozostaje w granicach 10 % całkowitych kosztów projektu.

Komisja interpretuje obowiązujące zasady, mając na uwadze projekt obejmujący pełen etap realizacji po etapie badań. Systemu ERTMS nie można stosować w odrębny sposób. Komisja wyznaczyła wręcz europejskiego koordynatora dla tego etapu. W związku z powyższym koszt projektu oceniono na 5 mld EUR (COM(2005) 298). Kwota wydana na badania mieści się w granicy 10 %.

Stosując zasady rachunkowości IPSAS, Komisja w sposób praktyczny współkontroluje GJU, lecz nie własność udziałów kapitału należącego do podmiotu, który ma w związku z tym status „wspólnie kontrolowanego podmiotu”. Komisja uważa, że fakt ten, jak również inne argumenty dotyczące funkcjonowania funduszu, pozwalają potwierdzić, że omawiane finansowanie ma charakter dotacji.

7.10. Opóźnienia w opracowaniu informatycznego systemu zarządzania w DG EAC uniemożliwiły w 2005 r. przygotowanie wiarygodnych statystyk.

Na wyniki DG ENTR i DG TREN w 2005 r. niekorzystnie wpłynęło kilka czynników, w tym gruntowna reorganizacja dyrekcji oraz niewłaściwa rejestracja zawieszonych decyzji o zatwierdzeniu oraz okresów płatności. Dzięki podjętym środkom naprawczym w 2006 r. sytuacja ta uległa poprawie.

<sup>(1)</sup> Studium wykonalności dotyczące harmonizacji metod zarządzania bezpieczeństwem i ruchem kolejowym na poziomie europejskim.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Zawyżanie deklarowanych kosztów***Brak jasnej strategii koordynacji istniejących mechanizmów kontroli**

7.11. Komisja nie ma jasnego podejścia lub strategii w zakresie koordynacji kluczowych procedur kontroli — takich jak stosowanie poświadczeń z kontroli, kontrole dokumentacji dotyczącej zgłaszanych kosztów (kontrole podstawowe lub gruntowne kontrole dokumentacji) i kontroli na miejscu — prowadzących do zmniejszenia zawyżania zgłaszanych kosztów. Komisja nie porównuje także kosztów kontroli do korzyści, które z nich płyną.

**Brak wiarygodnych wskaźników dotyczących zawyżania deklarowanych kosztów**

7.12. Komisja nie dysponuje wiarygodnym zestawem wskaźników służących do monitorowania przypadków zawyżania deklarowanych kosztów oraz działania powiązanych systemów kontroli. Jedyne istniejące wskaźniki oparte są na stawkach korekty wynikających z kontroli *ex post*. Nie ma wspólnego podejścia w zakresie zgłaszania stawek korekty, a próby nie są reprezentatywne. W konsekwencji Trybunał nie może uzyskać pewności co do skuteczności systemów kontroli w odniesieniu do zawyżania deklarowanych kosztów <sup>(5)</sup> w oparciu o wskaźniki Komisji.

**Niewłaściwa realizacja planów działań**

7.13. Jak wspomniano w pkt 7.3, Komisja przyjęła plan działań w celu zmniejszenia zawyżania deklarowanych kosztów. Następujące zasadnicze elementy planu nie zostały zrealizowane w zadowalający sposób:

- a) zwiększenie liczby kontroli dokumentacji, wymagających sprawdzania dodatkowych wymaganych dokumentów (takich jak rejestry czasu pracy lub faktura);

**7.11.** Plan działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej z dnia 17 stycznia 2006 r. określa działania, jakie zostaną podjęte przez Komisję i jej służby, szczególnie w celu uskutecznienia procedury poświadczania kontroli, opracowania wytycznych dla wyrywkowych kontroli na miejscu, a także korzystania z usług kontrolerów zewnętrznych. Plan przewiduje także bardziej przejrzyste przedstawienie strategii kontroli oraz wzajemnej weryfikacji, co ma zapewnić harmonizację na poziomie działań. Ustalono, że raz na pół roku dla Rady i Parlamentu Europejskiego przygotowywane będzie sprawozdanie z postępów w zakresie realizacji działań.

**7.12.** Komisja uważa, że najbardziej wiarygodnymi wskaźnikami są wyniki kontroli *ex post*, jako że jedynie po przeprowadzeniu pełnej kontroli na miejscu można z całą pewnością potwierdzić kwalifikowalność deklarowanych kosztów oraz ich zgodność z warunkami umowy. W 2005 r. służby Komisji opracowały wspólną metodologię dla obszaru badań zgodnie ze sprawozdaniem podsumowującym Komisji za 2004 r., mając na celu harmonizację oceny błędów występujących podczas realizowania przez nie programu. Kwestia poprawy reprezentatywności prób zostanie poruszona w planie działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej.

**7.13.**

- a) Choć można było uzyskać dodatkową pewność, zakres i wymiar kontroli dokumentacji pozostaje ograniczony. O ich zastosowaniu w kontekście 5PR decyduje dla każdego przypadku urzędnik zatwierdzający na podstawie dostępnych zasobów.

<sup>(5)</sup> Opinia nr 2/2004 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie „modelu jednolitej kontroli”, pkt 48.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- b) zwiększenie liczby kontroli na miejscu (patrz: pkt 7.19–7.20);
- c) opracowanie zharmonizowanej metodologii sprawozdawczości i wyboru kontroli *ex post* (patrz: pkt 7.12);
- d) realizacja wspólnego systemu informatycznego dla 6PR <sup>(6)</sup>;
- e) uproszczenie zarządzania finansowego badawczych programów ramowych (patrz: pkt 7.16).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Rok 2005 należy uznać za nietypowy ze względów opisanych w odpowiedzi na pkt 7.19–7.20. W porównaniu do wcześniejszych programów ramowych Komisja zwiększyła ogólną liczbę kontroli uczestników 5PR.
- c) Wspólne zasady dotyczące strategii kontroli zostaną opracowane jako część planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej. Obecnie w dyrekcjach generalnych odpowiedzialnych za badania naukowe opracowuje się wspólną politykę kontroli w zakresie badań, a DG ENV pracuje nad planem kontroli *ex post* oraz rezerwową listą kontroli na każdy rok. Plan kontroli opiera się na wewnętrznych kryteriach oceny ryzyka i uwzględnia wnioski o kontrolę składane przez działy operacyjne; po zatwierdzeniu jest przesyłany do wiadomości tych działów.
- d) Wewnętrzne systemy informatyczne Komisji służące zarządzaniu 6PR wspomagają zarządzanie projektami badawczymi w dyrekcjach generalnych odpowiedzialnych za badania, stosownie do organizacji służb Komisji. Prace w tym obszarze trwają.
- e) Wprowadzenie uproszczeń pozostaje głównym celem i działaniem Komisji. W 7PR wprowadzono środki obejmujące: szerokie wykorzystanie finansowania na zasadzie ryczałtowej, jedno wspólne elektroniczne biuro rejestracji dla wszystkich uczestników przedkładających podstawowe prawne, administracyjne i finansowe dane, uproszczenie deklaracji kosztów kwalifikowanych w oparciu o zwyczajowe zasady rachunkowości i praktyki zarządzania wykonawców.

(Patrz również pkt 7.16).

## Systemy nadzoru i kontroli

7.14. Częstość występowania i istotność poziomu błędów wynikających głównie ze złożonych postanowień umownych i wytycznych oraz wysokiego nieodłącznego ryzyka zawyżania zgłoszonych kosztów podkreślają znaczenie skuteczności kontroli na poziomie Komisji. Pomimo to Trybunał w wyniku kontroli systemów nadzoru i kontroli wykazał niedociągnięcia w następujących obszarach:

- a) systemie certyfikacji kontroli 6PR;
- b) finansowych kontrolach *ex post* prowadzonych przez Komisję w całym obszarze polityk wewnętrznych;
- c) systemach nadzoru i kontroli agencji krajowych w dziedzinie edukacji i kultury.

7.14. Patrz odpowiedź na pkt 7.2.

Odpowiedzi Komisji na bardziej szczegółowe uwagi Trybunału zawarto w pkt 7.16.–7.27.

<sup>(6)</sup> Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 6.10 i opinia nr 1/2006, pkt 41 i 42.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**System certyfikacji kontroli dla 6PR**

7.15. Kluczowym elementem kontrolnym wprowadzonym w 6PR w celu zmniejszenia zawyżania zgłaszanych kosztów jest wymaganie, aby zestawienia poniesionych wydatków w odniesieniu do płatności okresowych i/lub końcowych (7) były poświadczane przez niezależnego kontrolera lub właściwego urzędnika państwowego w przypadku niektórych organów państwowych. Trybunał poddał analizie ten system certyfikacji, aby ocenić rolę, jaką może on odegrać w zapewnianiu legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

*Złożoność przepisów finansowych 6PR ma negatywne skutki dla systemu certyfikacji kontroli*

7.16. Systemy finansowania 6PR nadal są skomplikowane. Postanowienia umowne odznaczają się zbyt dużym stopniem ogólności i są niejasno sformułowane, w szczególności w zakresie kryteriów kwalifikowalności i niezależności poświadczających kontrolerów (w szczególności właściwych urzędników państwowych). Ponadto ich ogólną złożoność potęgują skomplikowane niewiążące wytyczne. Komisja opublikowała wytyczne dotyczące poświadczzeń z kontroli dopiero po tym, jak znaczna część tych poświadczzeń została już przedłożona. Wszystko to przyczyniło się do niepewności wśród beneficjentów i kontrolerów co do zasad, które należy stosować.

*Duża liczba istotnych błędów pomimo poświadczzeń z kontroli bez zastrzeżeń*

7.17. Trybunał skontrolował 16 wniosków o zwrot poniesionych kosztów, dla których sporządzono poświadczania z kontroli bez zastrzeżeń. Trybunał stwierdził, że w dwóch trzecich przypadków wnioski te były w istotnym stopniu obciążone błędami, z których większość związana była z kosztami personelu i powiązаныmi kosztami ogólnymi. Z tego powodu narzędzie to nie daje jeszcze odpowiedniej pewności co do deklarowanych kosztów (8) (dla zapoznania się z ogólną oceną systemu poświadczzeń z kontroli patrz: **załącznik 7.2**).

**7.16.** Komisja uważa, że warunki umów, w tym szczegóły dotyczące kryteriów kwalifikowalności, są wystarczająco jasne, a uczestnicy mogą znaleźć więcej informacji na temat interpretacji tych warunków w przewodniku po zagadnieniach finansowych. Przewodnik ten opisuje wiele kwestii związanych z wydawaniem poświadczzeń z kontroli. Wiele umów zawartych w ramach 6PR zawiera wymóg poświadczania dopiero na zakończenie projektu.

Komisja zobowiązała się (2), że uprości ramy prawne i wprowadzi odpowiednie dostosowania do wykorzystywania poświadczzeń z kontroli. Cel ten zostanie zrealizowany na podstawie zdobytych już doświadczeń.

**7.17.** Wskaźnik błędów określony przez Trybunał w odniesieniu do 16 poddanych kontroli wniosków o zwrot poniesionych kosztów jest znacznie niższy niż w przypadku poprzednich kontroli wniosków, które nie uzyskały poświadczania.

Na podstawie wniosków Trybunału, oceny systemu certyfikacji w oparciu o działania ex post oraz ankiety Komisji, Komisja usprawni w możliwym zakresie system certyfikacji kontroli. Jako ważny element działań w ramach wspólnej strategii kontroli dla 6PR Komisja będzie w dalszym ciągu oceniać i monitorować wiarygodność systemu certyfikacji kontroli.

(7) Jedynie płatności okresowe i/lub końcowe spełniające pewne kryteria muszą być poświadczane.

(8) Opinia nr 1/2006 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, pkt 74–77.

(2) W Podsumowaniu osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2005 (COM(2006) 277 wersja ostateczna).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Kontrole finansowe ex post prowadzone przez Komisję**

7.18. Wykrycie niektórych rodzajów błędów jest możliwe jedynie na poziomie beneficjenta końcowego. Dlatego w celu wykrycia i poprawy zawyżonych zestawień poniesionych wydatków i uzyskania pewności co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń należy przeprowadzić odpowiednią liczbę kontroli na miejscu. Trybunał przeanalizował informacje dotyczące kontroli ex post przeprowadzonych przez Komisję lub w jej imieniu i zbadał sposób prowadzenia kontroli ex post przez DG EAC i DG ENTR.

Wyraźny spadek liczby przeprowadzonych kontroli ex post

7.19. Chociaż średni poziom zawyżenia deklarowanych kosztów wykryty w kontrolach ex post przeprowadzonych przez Komisję utrzymywał się na istotnym poziomie, Trybunał zauważył, że ogólna liczba przeprowadzonych kontroli ex post zmalała z 491 w 2004 r. do 267 w 2005 r. (patrz: **tabela 7.1** i **załącznik 7.1**). W 2005 r. skontrolowano jedynie 1 % otwartych umów.

**7.19.–7.20.** Komisja musiała zrewidować swój ogólny cel skontrolowania 10 % umów w ramach 5PR, ponieważ ostateczna liczba takich umów jest znacznie wyższa, niż przewidywano (patrz: pkt 6.20 rocznego sprawozdania za 2004 r.). Ponadto kontrole ex post przeprowadzone w 2005 r. objęły przede wszystkim płatności w ramach 5PR i nie przewiduje się zmniejszenia liczby kontroli finansowych. Statystyki zawarte w tabeli 7.1 odnoszą się do zakończonych kontroli, jednak ze względu na niemożność skorzystania przez większą część 2004 r. z usług kontrolerów zewnętrznych, a także w związku z opóźnieniami, jakie wystąpiły po wyznaczeniu nowych zewnętrznych wykonawców kontroli, rok 2005 należy uznać za nietypowy. Pomimo tych trudności znaczną liczbę kontroli rozpoczęto w 2004 i 2005 r.

Aby zapewnić odpowiednie wsparcie wykonawców zewnętrznych w przeprowadzaniu kontroli w ramach 6PR, podpisano nową umowę ramową dla 6PR (patrz pkt 7.13 lit. b)). Prace nad strategią kontroli dla 6PR, w tym konkretnymi celami kontroli, dobiegają końca. Zostanie ona poddana przeglądowi w świetle wyników kontroli, stosunku kosztu do zysku i jako element ogólnej strategii kontroli.

7.20. Spadek liczby kontroli ex post jest największy w obszarze badań, gdzie liczba ta zmniejszyła się z 313 w 2004 r. do 68 w 2005 r. (patrz: **tabela 7.1** i **załącznik 7.1**). Komisja znowu nie osiągnęła zakładanego przez siebie celu skontrolowania 10 % wykonawców 5PR i — wbrew zaleceniom Trybunału<sup>(9)</sup> — jeszcze nie wyznaczyła konkretnego celu w zakresie kontroli dla 6PR. W 2005 r. przeprowadzono tylko trzy kontrole umów o dotacje z 6PR. Zmniejsza to możliwość podjęcia działań naprawczych we właściwym czasie w obszarach problematycznych i osłabia odstrasający efekt kontroli Komisji.

<sup>(9)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, rozdział 6, załącznik 1.

Tabela 7.1 — Kontrole finansowe ex-post zakończone w 2005 r.

Dyrekcja generalna	Liczba przeprowadzonych kontroli			Liczba skontrolowanych umów		Liczba otwartych umów		Wartość skontrolowanych umów (w mln euro)		Wartość otwartych umów (w mln euro)		Korekta kosztów kwalifikowanych na korzyść Komisji w efekcie kontroli				% umów skontrolowanych/otwartych	
	Wszystkie programy		Programy badawcze	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004		2005		2004	2005
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	Wartość (w mln euro)	% wartości skontrolowanych kontraktów	Wartość (w mln euro)	% wartości skontrolowanych kontraktów	2004
AGRI — Rolnictwo	5	7			6	20	245	153	22,67	42,54	35,48	0,00	0,0	1,68	7,4	2,4	13,1
EAC — Edukacja i Kultura	75	66			80	66	15 884	11 748	23,14	740,30	570,46	7,80	32,4	3,20	13,8	0,5	0,6
EMPL — Zatrudnienie i Sprawy Socjalne	25	33			27	37	1 639	1 553	14,47	139,56	131,11	0,19	1,7	0,37	2,6	1,6	2,4
ENV — Środowisko	42	44			73	49	1 748	1 774	68,60	385,87	431,30	1,18	3,4	0,47	0,7	4,2	2,8
JLS — Sprawiedliwość, Wolność i Bezpieczeństwo	8	11			47	46	901	1 055	17,90	117,00	177,00	2,53	8,8	1,10	6,1	5,2	4,4
SANCO — Zdrowie i Ochrona Konsumenta	8	7			12	7	522	476	5,34	153,90	165,58	0,36	5,8	0,27	5,1	2,3	1,5
TREN — Energia i Transport (1)	54	16	53	7	81	20	1 077	1 099	21,49	689,41	899,46	9,95	1,8	0,85	0,0	7,5	1,8
ENTR — Przedsiębiorstwa i Przemysł	43	8	34	1	64	8	1 684	1 672	22,28	221,96	305,75	1,00	2,6	1,38	6,2	3,8	0,5
FISH — Rybołówstwo i Sprawy Morskie	18	11	15	7	41	29	238	239	50,25	270,01	174,51	1,16	9,5	1,39	2,8	17,2	12,1
INFOS — Społeczeństwo Informacyjne i Media (2)	95	41	93	30	230	83	2 320	5 727	57,75	1 745,00	2 030,00	8,20	7,1	5,17	8,9	9,9	1,4
RTD — Badania	118	23	118	23	167	35	7 696	8 906	38,25	3 451,39	5 032,43	2,79	1,1	0,72	1,9	2,2	0,4
<b>Łącznie</b>	<b>491</b>	<b>267</b>	<b>313</b>	<b>68</b>	<b>828</b>	<b>400</b>	<b>33 954</b>	<b>34 402</b>	<b>342,15</b>	<b>7 956,94</b>	<b>9 953,07</b>	<b>35,16</b>	<b>5,5</b>	<b>16,59</b>	<b>4,8</b>	<b>2,4</b>	<b>1,2</b>

(1) Z wyłączeniem TEN-T.

(2) Kontrole zakończone w 2005 r. dotyczące Media zostały uwzględnione w statystykach DG INFOS.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Niedociągnięcia w działaniach podjętych w następstwie kontroli ex post prowadzonych przez DG EAC i DG ENTR*

7.21. Tak jak w latach ubiegłych, kontrole ex post przeprowadzone przez DG EAC w 2005 r. wykazały istotny poziom zawyżenia deklarowanych kosztów. W 41 kontrolach na 62 wykryto istotne koszty niekwalifikowalne.

7.22. Średnio okres, jaki upływał między datą kontroli i sprawozdaniem końcowym z kontroli, przekraczał rok. Ponadto procedury dotyczące działań podejmowanych w następstwie kontroli były nieodpowiednie. Na 43 kontrole przeprowadzone w 2004 r., w których wykryto kwoty podlegające zwrotowi, w 19 przypadkach do końca 2005 r. nie doprowadzono do odzyskania środków. Trybunał i Komisja wskazały wcześniej na te niedociągnięcia zaobserwowane w kontrolach ex post DG EAC <sup>(10)</sup>. Od czasu sformułowania tych uwag sytuacja się jednak nie poprawiła.

7.23. Trybunał stwierdził, że liczba przeprowadzonych kontroli w DG ENTR zmalała z 43 w 2004 r. do 8 w 2005 r., głównie w wyniku opóźnień operacyjnych w realizacji planowanych kontroli. Działania następcze w odniesieniu do ustaleń z kontroli były także nieodpowiednie. Spośród 32 kontroli przeprowadzonych w 2004 r., w których wykryto kwoty podlegające odzyskaniu, w 15 przypadkach do końca 2005 r. nie podjęto żadnych działań naprawczych.

### **Nadzór nad agencjami krajowymi w dziedzinie edukacji i kultury**

7.24. DG EAC powierza agencjom krajowym wykonanie ponad 60 % <sup>(11)</sup> swojego budżetu. Aby uzyskać wystarczającą pewność co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, DG EAC powinna monitorować systemy zarządzania i kontroli w agencjach krajowych.

7.21. DG EAC w dalszym ciągu prowadzi swoją strategię kontroli, korzystając z usług zewnętrznego wykonawcy. Zmiana zewnętrznego wykonawcy nastąpiła w okresie sprawozdawczym po wykryciu poważnych niedociągnięć w wykonywanej przez niego pracy. Dzięki współpracy z nowym wykonawcą jakość kontroli w dużym stopniu uległa poprawie. W przyszłości oczekuje się zatem lepszych i bardziej dokładnych wyników.

7.22. Jedną z przyczyn, dla których DG EAC zakończyła współpracę z zewnętrznym wykonawcą kontroli, było bardzo późne dostarczanie sprawozdań. Współpraca z nowym wykonawcą wskazuje na znacznie lepsze rezultaty w tym zakresie. DG EAC podkreśla jednak, że kontrole były często przeprowadzane u trudnych beneficjentów, w odniesieniu do których jeszcze podczas okresu trwania umowy pojawiły się wątpliwości. W niektórych przypadkach sytuacja prawna tych beneficjentów utrudniała procedurę odzyskania środków. DG EAC opracowuje obecnie plan działania w celu rozwiązania tego problemu.

7.23. Spadek liczby zakończonych kontroli wystąpił wskutek opóźnień w wykonywaniu zadań przez zewnętrznych wykonawców kontroli, natomiast poziom kontroli przeprowadzonych przez dyrekcję generalną nie uległ zmianie. Oprócz 8 zakończonych kontroli, 52 rozpoczęte wcześniej kontrole były w 2005 r. na różnym etapie zaawansowania. Ponadto od początku 5PR dyrekcja generalna rozpoczęła kontrolę 21 % wykonawców biorących udział w tym programie.

Jeśli chodzi o działania podejmowane w następstwie przeprowadzonych kontroli, w 2005 r. podjęto działania naprawcze, które zintensyfikowano w 2006 r. celem zapewnienia systematycznego i terminowego wdrażania wyników kontroli.

7.24. DG EAC bierze na siebie pełną odpowiedzialność za wykonanie obowiązku nadzorowania systemu zarządzania i kontroli agencji krajowych, w związku z czym opracuje i zrealizuje plan działania dotyczący tych agencji, zakładający kontrolę systemów wszystkich 99 agencji krajowych pod koniec okresu 2004–2006.

<sup>(10)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 6.32–6.33.

<sup>(11)</sup> 609 mln euro w płatnościach na 2005 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Niewystarczające uprzednie kontrole systemów kontroli w agencjach krajowych*

7.25. Rozporządzenie finansowe (RF) <sup>(12)</sup> nakłada na Komisję zobowiązanie przeprowadzenia kontroli systemów zarządzania i kontroli w agencjach krajowych przed powierzeniem im realizacji działań wspólnotowych. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2003 r. DG EAC zgłosiła zastrzeżenie dotyczące nieprzestrzegania tego wymagania. Aby temu zaradzić, DG EAC przyjęła plan działań, zgodnie z którym przewidziano 99 kontroli systemu w agencjach krajowych w latach 2004–2006. Jako że ten plan działań nadal jest w trakcie realizacji (ukończono 44 sprawozdania z kontroli), Trybunał uważa, że DG EAC nadal nie spełnia wymogu RF.

*Kontrole systemów kontroli nie pozwalają na uzyskanie wystarczającej pewności*

7.26. Trybunałowi nie udało się znaleźć żadnych dowodów na to, że kontrole systemu obejmowały kontrole na miejscu dotyczące projektów realizowanych przez beneficjentów agencji krajowych. Fakt ten ogranicza pewność w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, jaką można uzyskać w efekcie tych kontroli.

7.27. Kontrola Trybunału, która objęła próbę sprawozdań z kontroli systemu <sup>(13)</sup> wykazała szereg niedociągnięć w tych kontrolach, takich jak niewłaściwa lub niespójna klasyfikacja wagi ustaleń, jak i niewystarczające działania podejmowane w celu naprawienia wykrytych niedociągnięć (dla zapoznania się z ogólną oceną systemów nadzoru i kontroli Komisji dotyczących agencji krajowych patrz: **załącznik 7.2**).

*Wnioski i zalecenia*

7.28. Kontrola Trybunału wykazała znaczną liczbę i istotny poziom błędów w płatnościach dla beneficjentów, które to błędy miały negatywny skutek na legalność i prawidłowość transakcji. Ponadto po przeprowadzeniu oceny systemów nadzoru i kontroli Komisji okazało się, że systemy te nie pozwalają na uzyskanie pewności co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń w zakresie polityk wewnętrznych.

<sup>(12)</sup> Artykuł 35 przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego WE.

<sup>(13)</sup> Próba składała się z 11 spośród 44 zakończonych sprawozdań z kontroli.

7.25. DG EAC wyjaśniła brak zastrzeżeń za 2004 r. w odpowiedzi na analizę Trybunału dotyczącą rocznego sprawozdania z działalności. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2005 r. DG EAC zgłosiła zastrzeżenie dotyczące zarządzania agencjami krajowymi. W podstawie prawnej nowych programów na lata 2007–2013 zawarto przepisy umożliwiające Komisji odpowiednie zapewnienie legalności i prawidłowości transakcji przeprowadzanych przez agencje krajowe.

7.26. Mimo iż kontrole na miejscu nie są ujęte w wykazie zadań kontrolerów zewnętrznych, agencje są na podstawie umowy zobowiązane do ich przeprowadzania. W przypadku gdy kontrole systemu ujawnią uchybienia w tym zakresie, podejmowane są działania naprawcze. Ponadto od początku 2006 r. wykaz zadań dla zewnętrznych wykonawców został poszerzony i obejmuje sprawdzanie działań agencji krajowych również w tym zakresie.

7.27. Po serii szczegółowych rozmów kwestię tę wyjaśniono z nowym zewnętrznym wykonawcą. W pozostających do przygotowania sprawozdaniach stosowane będzie jednolite podejście. DG EAC podejmie stosowne działania w zakresie wykazanych niedociągnięć.

7.28. Biorąc pod uwagę ogromny koszt przeprowadzenia kontroli każdego projektu na miejscu, Komisja musi przyjąć pewne ryzyko błędu odpowiadające charakterowi przyznanej pomocy zgodnie z polityką wewnętrzną. Dyrektorzy generalni korzystają z wielu źródeł informacji i wskaźników, przygotowując swoje roczne oświadczenia o wiarygodności. Uznano, że źródła te i wskaźniki zapewniają wystarczającą pewność (z zastrzeżeniem pewnych przypadków). Trwają obecnie prace nad poprawą systemu kontroli ogólnej obejmującej wszystkie strony (beneficjentów, niezależnych kontrolerów) w ramach planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.29. Trybunał zaleca, aby Komisja:

- kontynuowała swoje wysiłki w celu uproszczenia i dalszego wyjaśnienia zasad rządzących programami współfinansowanymi w zakresie minimalnych wymagań dotyczących rejestracji czasu pracy oraz, gdzie stosowne, szerszego wykorzystania finansowania na zasadzie ryczałtowej w celu przejścia do systemu finansowania opartego na rezultatach (pkt 7.7–7.8 i 7.16–7.17) <sup>(14)</sup>;
- zapewniała rygorystyczną i ukierunkowaną na koszty realizację kluczowych kontroli w celu zmniejszenia zawyżania zgłaszanych kosztów (pkt 7.11–7.13);
- poprawiła zakres, jakość i działania następcze dotyczące systemów kontroli agencji krajowych (pkt 7.24–7.27);
- dokładnie przeanalizowała formę prawną wspólnych przedsięwzięć, aby: 1) umożliwić im korzystanie ze spójnych systemów finansowania; oraz 2) aby umożliwić należyte uznanie ich specyfiki i związanego z nią ryzyka (pkt 7.9).

7.29.

- Komisja realizuje opisane cele w ramach swojej polityki wewnętrznej i programów. Jej wnioski dotyczące 7PR wskazują na możliwość szerszego — gdzie stosowne — wykorzystania jednolitych stawek (w tym skali kosztów jednostkowych) oraz finansowania na zasadzie ryczałtowej zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu finansowym i przepisach wykonawczych do niego. Ponadto umowy o dotację, jakie będą podpisywane w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji, będą obejmować metodę i narzędzia wsparcia pozwalające beneficjentom na zadeklarowanie kosztów personelu.

DG EAC dąży do opracowania łatwych i jasnych zasad zarządzania wdrażaniem nowych programów poprzez przyjęcie podstawy prawnej obejmującej także korzystanie tam, gdzie to możliwe, z finansowania na zasadzie ryczałtowej.

- Cel ten określono w mapie drogowej dla zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, opisanych w pkt 7.28.
- DG EAC podjęła konieczne działania w celu poprawy ogólnej jakości aktualnego systemu kontroli agencji krajowych działających w ramach realizowanych programów. Nowe programy na lata 2007–2013 już teraz uwzględniają zalecenia Trybunału przy określaniu metod realizacji.
- Komisja przedstawiła odpowiednie wnioski w tym zakresie.

SPRAWOZDANIA SPECJALNE OPUBLIKOWANE PO  
SPORZĄDZENIU OSTATNIEGO SPRAWOZDANIA  
ROCZNEGO

7.30. Sprawozdanie specjalne nr 6/2005 dotyczące Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T).

<sup>(14)</sup> Opinia nr 1/2006 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, pkt 58–70 i 94.



## ZAŁĄCZNIK 7.1

## Polityki wewnętrzne — ocena poprzednio wskazanych kluczowych aspektów

Uwagi	Działania podjęte w 2005 r.	Zalecenia Trybunału Obrachunkowego	Komentarze Komisji
<p><b>1. Systemy nadzoru i kontroli — programy ramowe BRT</b></p> <p>W 1998 r. pięć dyrekcji generalnych obsługujących programy ramowe BRT określiło wspólnie podejście kontrolne, wyznaczając cel skontrolowania 10 % wykonawców 5PR (patrz: sprawozdania roczne za lata budżetowe 2001, 2002 i 2003, pkt 6.30). Kontrole w dużym stopniu są przeprowadzane w imieniu Komisji przez zewnętrzne firmy audytorskie.</p> <p>W 2004 r. Komisja przyjęła wspólne podejście kontrolne dla 6PR. Wciąż jeszcze nie określono mierzalnych celów kontrolnych dla 6PR, które realistycznie mogą zostać osiągnięte.</p>	<p>Calkowita liczba zakończonych kontroli 5PR była mniejsza niż zakładano.</p> <p>Chociaż nowa umowa ramowa na kontrolę działań pośrednich BRT w ramach 5PR została podpisana w listopadzie 2004 r., Komisja miała problemy operacyjne, które doprowadziły do spadku liczby prowadzonych kontroli.</p> <p>W 2005 r. nie doszło do udzielenia zamówienia na kontrolę działań pośrednich BRT w ramach 6PR.</p>	<p>Ponieważ Komisja nie zweryfikowała ogólnego celu skontrolowania 10 % wykonawców 5PR, powinna ona wzmocnić swoją działalność kontrolną, aby osiągnąć cel kontroli zakładany dla 5PR bez uszczerbku dla liczby kontroli w odniesieniu do 6PR.</p> <p>Należy określić poziom kontroli przewidziany dla 6PR.</p> <p>Powinna zostać zawarta nowa umowa ramowa dotycząca 6PR, by zapewnić odpowiednie zewnętrzne wsparcie Komisji w realizacji podejścia kontrolnego w zakresie 6PR.</p>	<p>Położenie nacisku na politykę kontroli w ramach 6PR ma charakter bardziej jakościowy niż ilościowy.</p> <p>Cele wyznaczone dla 5PR zostały przededefiniowane (patrz: sprawozdanie roczne za 2004 r.).</p> <p>2005 r. jest rokiem nietypowym. Komisja nie zmniejsza liczby kontroli. Działania kontrolne są nadal intensywnie prowadzone.</p> <p>W 2006 r. podpisano umowę ramową.</p>
<p><b>2. Systemy nadzoru i kontroli — TEN-T</b></p> <p>Trybunał stwierdził, że działania w ramach TEN-T nie zostały objęte programem kontroli Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Transportu. Realizując zalecenia Trybunału, DG TREN zawarła odrębną umowę ramową dotyczącą skontrolowania działań w ramach TEN-T. Cel wyznaczony przez DG TREN obejmował kontrolę co najmniej 20 % projektów i 35 % całkowitych kosztów projektów sfinalizowanych w ubiegłym roku.</p>	<p>W 2005 r. DG TREN skontrolowała 20 decyzji w sprawie finansowania TEN-T, które stanowiły 12 % projektów i 49 % całkowitych kosztów projektów sfinalizowanych w roku poprzedzającym.</p>	<p>Chociaż cel wyznaczony przez DG TREN został osiągnięty jedynie częściowo (kontrola co roku co najmniej 35 % całkowitych kosztów projektów sfinalizowanych w roku poprzedzającym), cel skontrolowania 20 % projektów nie został osiągnięty. Należy podjąć konieczne kroki, aby zapewnić realizację celu wyznaczonego przez DG TREN.</p>	<p>W 2004 r., gdy DG ds. Energii i Transportu rozpoczynała kontrolę projektów sieci transeuropejskiej, początkowo wybrana grupa projektów obejmowała ponad 35 % łącznych kosztów projektów sfinalizowanych w 2003 r. Wyrażono wtedy zamiar zachowania tego celu, a także objęcia kontrolą 20 % sfinalizowanych projektów. Po opracowaniu projektów kontroli pierwszej partii 20 umów DG ds. Energii i Transportu doszło do wniosku, że z uwagi na efektywność kosztową cel zakładający kontrolę 20 % projektów nie był właściwy, jako że kontrole projektów sieci transeuropejskiej rzadko pociągają za sobą dostosowania finansowe; korekty wynikające z kontroli kompensowane są kosztami kwalifikowanymi powyżej kwoty przewidzianej w odnośnej decyzji.</p> <p>DG ds. Energii i Transportu postanowiła kontynuować swoją politykę kontroli zasadzającą się na kontrolowaniu znacznej części budżetu oraz objąć kontrolami możliwe wielu beneficjentów, jednocześnie zachowując podejście oparte na ocenie ryzyka oraz przy rozsądnych kosztach kontroli.</p> <p>DG ds. Energii i Transportu podała klarowne definicje już w tekście decyzji dotyczącej wiązanych wzorów dla sprawozdawczości finansowej i technicznej. Spotkało się to z dużą aprobatą ze strony władzy budżetowej w jej sprawozdaniu za 2004 r. Nowy projekt rozporządzenia w sprawie sieci transeuropejskiej (mającego zastosowanie od 2007 r.) zawiera zrozumiałe definicje działań i badań.</p>
<p>W przypadku działań TEN-T definicja kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych zawarta jest w podstawie prawnej oraz decyzjach Komisji (sprawozdania roczne za rok 2001 i 2002).</p> <p>Trybunał uznał, że powyższe definicje nie są wystarczająco dokładne, by możliwe było ustalenie faktycznych kosztów poniesionych przez beneficjenta. W 2004 r. przyjęto nową modelową decyzję Komisji zawierającą definicje kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych oraz zmienioną definicję badań i robót.</p>	<p>W odniesieniu do nowych projektów w 2005 r. wykonano kolejny krok poprzez włączenie do tekstu decyzji wiązanych modeli do celów sprawozdawczości finansowej i technicznej.</p>	<p>Zgodnie z propozycją Trybunału oraz aby uniknąć finansowania robót budowlanych poza wyznaczonych stawkach obowiązujących w stosunku do badań, jasne definicje dwóch podstawowych form pomocy — „badań” i „robót” — w dalszym ciągu należy uwzględnić w podstawie prawnej i decyzji w sprawie finansowania.</p>	<p>DG ds. Energii i Transportu kontynuowała swoją politykę kontroli zasadzającą się na kontrolowaniu znacznej części budżetu oraz objąć kontrolami możliwe wielu beneficjentów, jednocześnie zachowując podejście oparte na ocenie ryzyka oraz przy rozsądnych kosztach kontroli.</p> <p>DG ds. Energii i Transportu podała klarowne definicje już w tekście decyzji dotyczącej wiązanych wzorów dla sprawozdawczości finansowej i technicznej. Spotkało się to z dużą aprobatą ze strony władzy budżetowej w jej sprawozdaniu za 2004 r. Nowy projekt rozporządzenia w sprawie sieci transeuropejskiej (mającego zastosowanie od 2007 r.) zawiera zrozumiałe definicje działań i badań.</p>

## ZAŁĄCZNIK 7.2

## Systemy nadzoru i kontroli

System certyfikacji kontroli FP6	Komisja	Szczebel pośredni	Beneficjent	Ocena ogólna
Koncepcja	C	—	—	C
Praktyczna transpozycja na etapach postępowania — zgodność z normami — uwzględnianie doświadczenia	B	—	—	B
Faktyczne funkcjonowanie — zgodność z normami — uwzględnianie doświadczenia	C	—	C	C
Wyniki — efekt zaradczy — efekt prewencyjny	B	—	C	C
Ocena ogólna	B	—	C	B

Systemy nadzoru i kontroli Komisji dotyczące agencji krajowych	Komisja	Szczebel pośredni	Beneficjent	Ocena ogólna
Koncepcja	B	—	—	B
Praktyczna transpozycja na etapach postępowania — zgodność z normami — uwzględnianie doświadczenia	C	—	—	C
Faktyczne funkcjonowanie — zgodność z normami — uwzględnianie doświadczenia	C	—	—	C
Wyniki — efekt zaradczy — efekt prewencyjny	C	—	—	C
Ocena ogólna	C	—	—	C

A Funkcjonuje właściwie, wymagane nieliczne lub nieznaczne poprawki.

B Funkcjonuje na dostatecznym poziomie, ale zalecane/niezbędne poprawki.

C Funkcjonuje, ale na niezadowalającym poziomie.

## KOMENTARZ KOMISJI NA TEMAT SYSTEMÓW NADZORU I KONTROLI KOMISJI W ODNIESIENIU DO AGENCJI KRAJOWYCH

Systemy nadzoru i kontroli Komisji w odniesieniu do agencji krajowych obejmują audytorów zewnętrznych. Firma audytorska, z którą podpisano umowę, oraz warunki umowne zostały zmienione w połowie okresu sprawozdawczego, czego celem była poprawa jakości kontroli i sprawozdań. Pozytywne efekty były widoczne już w końcu 2005 r.

## ROZDZIAŁ 8

**Działania zewnętrzne**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	8.1
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	8.2–8.23
Zakres kontroli	8.2–8.3
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	8.4–8.5
Transakcje prowadzone na szczeblu przedstawicielstwa	8.4
Transakcje prowadzone na szczeblu organizacji wdrażającej	8.5
Systemy nadzoru i kontroli	8.6–8.19
Analiza ryzyka	8.6–8.7
Informacja i komunikacja	8.8–8.11
Mechanizmy i działania kontrolne Komisji	8.12–8.16
Kontrola wewnętrzna	8.17–8.18
Decentralizacja w ramach programu CARDS	8.19
Wnioski i zalecenia	8.20–8.23
Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami	8.24–8.46
Weryfikacja organizacji należących do struktur Organizacji Narodów Zjednoczonych	8.24–8.28
Wstęp	8.24
Finansowa i administracyjna umowa ramowa	8.25
Postęp poczyniony w 2005 r. w kwestii porozumienia z ONZ w sprawie aspektów kontroli finansowej	8.26–8.27
Wnioski	8.28
Sprawozdanie specjalne nr 25/98 dotyczące działań podejmowanych przez Unię Europejską w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego w Europie Środkowej i Wschodniej oraz w nowych niepodległych państwach od 1990 do 1997 r.	8.29–8.46
Wstęp	8.29–8.31
Strategia interwencji jasno określona, lecz niepozbawiona niedociągnięć	8.32–8.36
Zarządzanie kadrami i programem uległo poprawie	8.37–8.38
Realizacja projektów poprawiła się, ale utrzymują się pewne problemy	8.39–8.42
Zaangażowanie beneficjentów uległo niewielkiej poprawie	8.43–8.45
Wnioski i zalecenia	8.46
Sprawozdania specjalne opublikowane po sporządzeniu ostatniego sprawozdania rocznego	8.47

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

8.1. Niniejszy rozdział dotyczy pomocy zewnętrznej finansowanej z budżetu ogólnego <sup>(1)</sup>. Głównymi obszarami są pomoc żywnościowa i bezpieczeństwo żywności, pomoc humanitarna, współfinansowanie organizacji pozarządowych oraz stosunki z krajami Azji, Ameryki Łacińskiej, Wspólnoty Niepodległych Państw, Bałkanów Zachodnich, Bliskiego Wschodu i południowej części basenu Morza Śródziemnego. Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych i Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju odpowiadają za kształtowanie polityki w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, jak również za opracowywanie strategii krajowych i regionalnych oraz programowanie wieloletnie, podczas gdy zadania realizacyjne powierzone są Biuru Współpracy EuropeAid (EuropeAid). Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO) oraz Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia (DG ELARG) odpowiedzialne są zarówno za opracowanie polityki i strategii, jak i za ich realizację; w przypadku DG ECHO dotyczy to pomocy humanitarnej, zaś w przypadku DG ELARG — programu CARDS <sup>(2)</sup>. Na **wykresach III i IV w załączniku I** ujęte zostały środki wydane w 2005 r. na dział 4 perspektywy finansowej „Działania zewnętrzne” (zobowiązania: 5 516 mln euro; płatności: 5 013 mln euro). Program CARDS realizowany jest bądź poprzez przedstawicielstwa WE (w Albanii, Bośni i Hercegowinie i w Chorwacji) bądź też poprzez Europejską Agencję Odbudowy (w Serbii i Czarnogórze, Kosowie i w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii).

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA  
WIARYGODNOŚCI*Zakres kontroli*

8.2. Celem szczegółowej oceny było upewnienie się co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń w obszarze działań zewnętrznych. Kontrola składała się z oceny systemów nadzoru i kontroli, których celem jest zapewnienie legalności i prawidłowości transakcji, uzupełnionej badaniami transakcji w przedstawicielstwach i organizacjach wdrażających. Transakcje prowadzone przez centralę Komisji, głównie

<sup>(1)</sup> Pomoc zapewniana poprzez Europejskie Fundusze Rozwoju objęta jest odrębną sprawozdawczością, ponieważ nie jest ona finansowana z budżetu ogólnego.

<sup>(2)</sup> Program CARDS promuje stabilność i pokój w krajach Bałkanów Zachodnich.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

w zakresie bezpośredniej pomocy budżetowej oraz projektów obejmujących wiele regionów, nie zostały ujęte w próbie kontrolnej Trybunału. Część programu CARDS, realizowana za pośrednictwem Europejskiej Agencji Odbudowy <sup>(3)</sup>, podlega odrębnej rocznej kontroli finansowej.

8.3. Większość płatności w obszarze działań zewnętrznych składa się z zaliczek wypłacanych organizacjom odpowiedzialnym za realizację projektów (organizacjom międzynarodowym, instytucjom rządowym, organizacjom pozarządowym lub jednostkom zarządzającym ustanowionym do tego celu). Płatności końcowe dokonywane są zazwyczaj po ukończeniu projektów i zatwierdzeniu przez Komisję sprawozdań końcowych tych projektów. Podobnie jak w poprzednich latach, Trybunał za obszary największego ryzyka uznał kwestie zgodności z określonymi procedurami udzielania zamówień oraz kwalifikowalności wydatków na poziomie projektu.

*Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń*

**Transakcje prowadzone na szczeblu przedstawicielstwa**

8.4. Trybunał skontrolował dobraną na podstawie osądu próbę 33 płatności (o łącznej wartości 23 mln euro) oraz 17 przetargów (o łącznej wartości 29 mln euro), koncentrując się na transakcjach o dużej wartości w sześciu przedstawicielstwach <sup>(4)</sup>. W płatnościach nie wykryto żadnego błędu, natomiast dwa błędy zidentyfikowano w przetargach: w jednym przypadku zwycięska oferta nie spełniała wymogów przetargu, a w drugim warunki płatności zostały zmienione po udzieleniu zamówienia.

**Transakcje prowadzone na szczeblu organizacji wdrażającej**

8.5. Trybunał skontrolował 17 projektów zarządzanych przez organizacje wdrażające i na podstawie osądu dobrał do zbadania próbę 170 płatności (o łącznej wartości 6,2 mln euro) oraz 40 przetargów (o łącznej wartości 5,8 mln euro), koncentrując się na transakcjach o dużej wartości. W zbadanych transakcjach wykryto istotny poziom błędów, takich jak niezgodność z określonymi procedurami udzielania zamówień (w siedmiu z 17 skontrolowanych na miejscu projektów), niekwalifikowalne wydatki (w trzech z 17 projektów) oraz niedostateczna dokumentacja potwierdzająca (w dwóch z 17 projektów).

**8.4.** *Jeśli chodzi o przypadek, w którym zdaniem Trybunału warunki płatności zostały zmienione po udzieleniu zamówienia, Komisja uważa, że odbyło się to przy pełnym poszanowaniu zasady równego traktowania potencjalnych oferentów. Zmiana w terminarzu płatności, o której mowa, dokonana po formalnym zatwierdzeniu odstąpienia, była w pełni zgodna z obowiązującymi w Komisji przepisami, rozporządzeniami, wytycznymi i procedurami finansowymi.*

**8.5.** *Komisja kontynuowała proces usprawniania swojego systemu nadzoru i kontroli, aby zapewnić prawidłowe stosowanie procedur umownych przez beneficjentów. Zasady kontroli finansowych, jakie mieli przeprowadzić beneficjenci, zostały zmienione pod kątem możliwości lepszego zweryfikowania zgodności z warunkami zamówień, w tym warunkami związanymi z udzielaniem zamówień i kwalifikowalnością projektów.*

<sup>(3)</sup> Ponad 60 % zobowiązań w ramach programu CARDS w 2005 r.

<sup>(4)</sup> Poddane kontroli przedstawicielstwa mieściły się w Albanii, Kolumbii, Chorwacji, Indiach, Gruzji i w Libanie.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Systemy nadzoru i kontroli

**Analiza ryzyka***Biuro Współpracy EuropeAid na szczeblu centralnym*

8.6. EuropeAid wykonało w 2005 r. dwie analizy ryzyka. Jedna — ukończona w styczniu na potrzeby rocznego planu zarządzania na rok 2005 — została zbadana przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2004 <sup>(5)</sup>, gdzie odnotowano, że EuropeAid nie uważa ryzyka finansowego na szczeblu organizacji wdrażających odpowiedzialnych za realizację projektu za najwyższe. Ocena ryzyka sporządzona w grudniu 2005 r. na potrzeby rocznego planu zarządzania na rok 2006 uznaje już ryzyko w zakresie legalności i prawidłowości transakcji na poziomie projektu w oparciu o uprzednie uwagi Trybunału. Jednakże analiza nie odnosi się do ustaleń dokonanych przez jednostki Komisji lub ustaleń kontrolerów zewnętrznych sprawdzających projekt ani też do analizy ryzyka dla różnych typów organizacji wdrażających (organizacji pozarządowych, organizacji międzynarodowych, instytucji rządowych itp.) czy też do metody finansowania (dotacje, pomoc budżetowa, fundusz powierniczy itp.).

*Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO)*

8.7. W przeprowadzonej przez DG ECHO analizie ryzyka wskazano, że z wyjątkiem doboru właściwych partnerów wdrażających, wiele obszarów ryzyka jest nierozzerwalnie związanych z dostarczaniem pomocy humanitarnej i w związku z tym pozostaje poza kontrolą DG ECHO. Podobnie jak w poprzednich latach, podejście do zarządzania tym ryzykiem polegało na stosowaniu odpowiednich procedur wyboru partnerów wdrażających.

**Informacja i komunikacja***Biuro Współpracy EuropeAid na szczeblu centralnym*

8.8. Wspólny System Informacyjny Relex (CRIS) dostarcza danych dotyczących realizacji działań. Jego wykorzystanie jest obecnie ograniczone przez to, że nie wszystkie pola danych były systematycznie wypełniane, co skutkuje tym, że dostępne informacje finansowe w podziale na typ organizacji wdrażającej lub metody finansowania, stanowiące podstawę bardziej szczegółowej analizy ryzyka wspomnianej w pkt 8.6, są niewystarczające lub niespójne.

8.6. W przyjętej przez siebie koncepcji zarządzania ryzykiem EuropeAid uwzględnił już kryteria wymienione przez Trybunał. Komisja podejmie starania w celu dalszego udoskonalania istniejącego mechanizmu i ulepszania sposobów informowania o podstawach swoich analiz.

8.7. Wnioskiem z oceny ryzyka przeprowadzonej przez DG ECHO było stwierdzenie, że tego rodzaju zagrożenia, nieuniknione przy operacjach udzielania pomocy humanitarnej, można w pewnym stopniu złagodzić dzięki zastosowaniu przez Komisję odpowiednich środków kontrolnych, tak w Brukseli (np. wybór i ocena partnerów wdrażających), jak i w terenie (np. monitorowanie i kontrola projektów).

8.8. Komisja pracuje nad poprawą jakości danych wsadowych. Niemniej jednak uzyskanie potrzebnych informacji finansowych jest możliwe w takich kategoriach, jak: „organizacje wdrażające”, „rodzaj zamówienia” i „tryb zarządzania”.

<sup>(5)</sup> Punkt 7.17.



## UWAGI TRYBUNAŁU

8.9. Trybunał w poprzednich latach <sup>(6)</sup> zwracał uwagę na brak bazy danych zawierającej kompleksowe informacje o kontrolach, w tym ich ustaleniach i koniecznych oraz podjętych działaniach naprawczych. Taka baza danych stanowiłaby pożyteczne źródło informacji na potrzeby analizy ryzyka oraz określania i monitorowania strategii kontroli EuropeAid. CRIS-audit jest modulem, który w zamyśle miał dostarczać takich informacji, jednak obecnie jedynie niewielka część kontroli zewnętrznych została do bazy tej wprowadzona, zaś odszukanie powiązań między tymi kontrolami i informacjami zarządczymi dotyczącymi odnośnych projektów jest uciążliwe. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez pracowników Komisji nie zostały wprowadzone do bazy danych.

8.10. Raporty z zarządzania pomocą zewnętrzną umożliwiają przedstawicielstwom dostarczenie centrali co sześć miesięcy ważnych informacji finansowych i technicznych. Dokonany przez Trybunał przegląd próby składającej się z 16 takich raportów wskazuje na to, że przedstawione w nich informacje dotyczące kontroli zewnętrznych za 2005 r. były niepełne (tylko jeden raport zawierał jakiegokolwiek informacje o wynikach kontroli) i niespójne w zakresie uwzględnionych kontroli (planowane i/lub w trakcie, zarządzane przez przedstawicielstwo lub również przez organizacje wdrażające odpowiedzialne za realizację projektów). Podobne ustalenia przedstawiono w ubiegłorocznym sprawozdaniu rocznym <sup>(7)</sup>.

Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO)

8.11. Systemy sprawozdawczości i informacji zarządczej DG ECHO są odpowiednie w stosunku do jej zadań. Niemniej jednak, jak zauważył Trybunał w swoim sprawozdaniu specjalnym dotyczącym tsunami <sup>(8)</sup>, DG ECHO czasem nie posiada szczegółowych informacji o działaniach podejmowanych w ramach projektów o skomplikowanej strukturze organizacyjnej, np. takich, w których partnerzy wdrażający DG ECHO zlecieli prowadzenie działań stronom trzecim.

<sup>(6)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 7.21.

<sup>(7)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 7.19.

<sup>(8)</sup> Patrz: sprawozdanie specjalne nr 3/2006 dotyczące pomocy humanitarnej Komisji Europejskiej na rzecz obszarów dotkniętych tsunami, pkt 37.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**8.9.** Dzięki obecnemu systemowi planowania i scentralizowanego monitorowania kontroli zewnętrznych EuropeAid może dostarczyć wszystkich informacji koniecznych do analizy ryzyka i strategii kontroli.

CRIS-Audit należy traktować jako narzędzie uzupełniające obecny system. Z tej perspektywy zamiarem EuropeAid jest usprawnienie działania CRIS-Audit w oparciu o zebrane dotychczas doświadczenia. Ma to na celu uproszczenie i znormalizowanie danych wprowadzanych do systemu, tak by możliwe było jego lepsze wykorzystanie zarówno w centrali, jak i w przedstawicielstwach.

**8.10.** W sprawozdaniach z zarządzania pomocą zewnętrzną (EAMR) przedstawicielstwa muszą zdawać relację z realizacji swoich planów kontroli. W 2006 r. przedstawicielstwa oprócz podstawowych danych związanych z legalnością i prawidłowością transakcji w razie potrzeby ujawniają także informacje dotyczące interesu ogólnego. Dzięki współpracy między EuropeAid a przedstawicielstwami w zakresie wykorzystania wyników kontroli możliwa staje się częstsza wymiana coraz bardziej adekwatnych i szczegółowych informacji.

Roczny plan kontroli obejmuje całokształt działań prowadzonych przez służby, w tym w razie potrzeby obowiązkowe kontrole w ramach analizy ryzyka, realizowane przez Komisję lub w jej imieniu przez kontrolerów zewnętrznych. Informacje dotyczące kontroli obowiązkowych prowadzonych przez kontrahentów stanowią więc element dodatkowy w stosunku do obowiązkowych sprawozdań.

W sprawozdaniach tych niektóre przedstawicielstwa zawarły również opracowane w trzecim trymestrze 2005 r. plany kontroli, które mają odbyć się w roku 2006.

**8.11.** Jak wskazano w odpowiedziach na specjalne sprawozdanie Trybunału, Komisja udoskonali system monitorowania, tak by uwzględnić zalecenia Trybunału w sposób możliwie najwłaściwszy.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Mechanizmy i działania kontrolne Komisji**

*Biuro Współpracy EuropeAid*

8.12. EuropeAid ma program kontroli *ex post*, który na podstawie badania próby pozwala ocenić, czy urzędnicy zatwierdzający przeprowadzili wymagane kontrole. Uzyskane dotychczas wyniki pokrywają się z ustaleniami własnymi Trybunału (patrz: pkt 8.4), zgodnie z którymi płatności na szczeblu Komisji stanowią obszar niskiego ryzyka. Ponieważ kontrole te nie obejmują transakcji na poziomie organizacji wdrażających projekty, mogą one mieć jedynie niewielki udział w uzyskaniu ogólnej pewności co do systemów i procedur oraz co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

8.13. Jednostki finansowe dwóch spośród trzech dyrekcji geograficznych zarządzających operacjami zdecentralizowanymi<sup>(9)</sup> wykonały odpowiedni roczny program kontroli swoich przedstawicielstw, obejmujący analizę ich systemów finansowych do przetwarzania transakcji, systemu udzielania zamówień oraz systemów nadzoru i kontroli, uzupełnioną badaniem transakcji przeprowadzone przez przedstawicielstwa i niektóre organizacje wdrażające. Trzecia jednostka finansowa przeprowadziła kontrole tylko w dwóch przedstawicielstwach.

8.14. Celem strategii kontroli EuropeAid jest weryfikacja legalności i prawidłowości wydatków na poziomie projektów. Pierwszy szczebel kontroli stanowią kontrole poświadczające wymagane w większości umów finansowych projektów, zaś drugi wiąże się z rocznym planem kontroli obejmującym około 140 projektów wybranych na podstawie analizy ryzyka. Projekty zarządzane przez organizacje międzynarodowe, stanowiące znaczną część wydatków i wymagające szczególnych metodologii weryfikacji, nie były ujęte w rocznym programie kontroli.

**8.12.** Określenie cech charakterystycznych (zakresu, typologii itp.) kontroli *ex post* dotyczących transakcji wynika z oceny ryzyka szczegółowego i powiązania oceny transakcji *ex post* z innymi składnikami systemu kontroli.

Kontrole skupiają się głównie na kwestiach związanych z legalnością i prawidłowością transakcji, takich jak: kwalifikowalność (pod względem merytorycznym i formalnym), beneficjent i rachunek bankowy oraz gwarancje bankowe. Doświadczenia zebrane w ciągu dwóch pierwszych lat będą stanowić podstawę dalszego ukierunkowywania kontroli *ex post* dotyczących transakcji.

**8.13.** Wszystkie „dyrekcje geograficzne” oceniają sposób, w jaki podległe im przedstawicielstwa zarządzają zleconymi operacjami. Dokonują w tym celu różnego rodzaju weryfikacji, inspekcji i kontroli.

Opierając się na zdobytym doświadczeniu, EuropeAid zamierza promować najlepsze praktyki w tym zakresie i opracowuje właśnie znormalizowaną metodologię oceny.

**8.14.** Zgodnie z rozporządzeniem finansowym i obowiązującymi umowami międzynarodowymi projekty współfinansowane przez organizacje międzynarodowe podlegają szczegółowej weryfikacji ze strony służb Komisji.

<sup>(9)</sup> Wspomniane dyrekcje geograficzne to dyrekcje ds.: Azji i Azji Środkowej; Europy, południowej części basenu Morza Śródziemnego, Bliskiego Wschodu i polityki sąsiedztwa; Ameryki Łacińskiej.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.15. W państwach, w których Trybunał prowadził kontrolę, dokonano przeglądu 13 sprawozdań zatwierdzających z kontroli zewnętrznej projektów. Podstawowym niedociągnięciem, jakie stwierdzono było niedostarczenie kontrolerom, w 10 z 13 przypadków, pełnego zakresu wymagań i obowiązków, co oznaczało, że kontrole nie objęły pewnych obszarów ryzyka, nie uwzględniając na przykład potrzeby sprawdzenia zgodności z określonymi procedurami udzielania zamówień. W 2006 r. EuropeAid włączył standardowy zakres wymagań i obowiązków dla kontroli zewnętrznych do swojego Praktycznego przewodnika.

*Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO)*

8.16. DG ECHO stosuje kompleksowe podejście do kontroli swoich partnerów wdrażających. Kontrole obejmowały ocenę wewnętrznych mechanizmów kontrolnych partnerów wdrażających oraz badanie próby wydatków poczynionych w realizowanych przez nich projektach.

**Kontrola wewnętrzna**

8.17. W 2005 r. Służba audytu wewnętrznego (IAS) sporządziła sprawozdania dotyczące finansowania działań przez DG ECHO i EuropeAid za pośrednictwem organizacji pozarządowych. Ich ustalenia pokrywają się z ustaleniami Trybunału, a IAS przedstawiła istotne zalecenia w zakresie sprawozdawczości, przeprowadzania odrębnej analizy ryzyka dla organizacji pozarządowych i w zakresie kontroli zewnętrznych.

8.18. Jednostka audytu wewnętrznego (IAC) wykonała w 2005 r. szereg zadań, w tym monitoring wdrażania standardów kontroli wewnętrznej w dyrekcjach EuropeAid. Podobnie jak w ubiegłych latach, pełna realizacja rocznego programu prac IAC okazała się niemożliwa, głównie z uwagi na braki kadrowe.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**8.15.** Standardowe zasady kontroli zewnętrznych wprowadzone w 2006 r. w zmienionej wersji przewodnika praktycznego odnoszą się szczególnie do zgodności z warunkami zamówień, w tym warunkami ustanawianych przez beneficjentów procedur przetargowych.

**8.17.** EuropeAid i DG ECHO opracowały i realizują plan działania oparty na zaleceniach IAS.

*Wiele spośród zaleceń IAS było już wcześniej przedmiotem analiz i inicjatyw podejmowanych przez służby obu wymienionych organizacji. W przypadku EuropeAid było to zaostrzenie kontroli wewnętrznych, określenie strategii kontroli i ocena kontroli poświadczających oraz standardowej umowy o przyznanie dotacji w kontekście dojrzewania procesu dekoncentracji.*

**8.18.** Roczny program prac jest dokumentem o charakterze dynamicznym, opracowanym w taki sposób, by uwzględniał zarówno nowe priorytety, jak i zebrane wcześniej doświadczenia. Stosownie do potrzeb wykonanie niektórych zadań można przesunąć na kolejny rok.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Decentralizacja w ramach programu CARDS**

8.19. Zarządzanie jednym projektem programu CARDS w Albanii i siedmioma projektami w Chorwacji zostało na zasadzie decentralizacji powierzone krajowym jednostkom wdrażającym, wraz z prawem kontroli *ex ante* decyzji dotyczących udzielania zamówień. Jednak przed przeprowadzeniem decentralizacji nie dokonano wymaganej przepisami art. 53 i 164 rozporządzenia finansowego oceny zdolności zarządczej tych jednostek wdrażających. Zarządzanie projektami w Chorwacji przebiegało bez problemów, jednak w przypadku projektu w Albanii zadania zarządcze musiały zostać na powrót przejęte przez przedstawicielstwo.

**8.19.** Jeśli chodzi o Chorwację, decyzja Komisji PE/1378/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. zatwierdzająca krajowy program CARDS 2002 przewiduje odpowiednie ramy prawne dla powierzenia zdecentralizowanego zarządu. Zgodnie z tą decyzją w dniu 9 października 2002 r. zawarto z władzami chorwackimi umowę w sprawie finansowania. Umowa ta przewiduje możliwość zastosowania zdecentralizowanej metody wdrażania projektów. Na tej podstawie oraz w zgodzie z obowiązującym wówczas rozporządzeniem finansowym (rozporządzenie Rady z dnia 21 grudnia 1977 r.) Komisja i władze chorwackie w dniu 13 lutego 2003 r. przyjęły protokół ustaleń dotyczący ustanowienia Centralnej Jednostki Finansująco-Kontraktującej.

Co do Albanii, Komisja w dniach 1 i 4 lipca 2003 r. przeprowadziła wizytację Jednostki Zarządczej Programu (PMU). W wyniku tej wizyty w dniu 14 lipca 2003 r. podpisano z władzami albańskimi protokół ustaleń w sprawie powierzenia PMU zdecentralizowanego zarządu nad wdrażaniem programów rozwoju społeczności lokalnych.

*Wnioski i zalecenia*

8.20. Podobnie jak w ubiegłych latach, kontrola Trybunału ujawniła niewiele błędów dotyczących transakcji na szczeblu przedstawicielstw (patrz: pkt 8.4). Wykryto jednak istotną liczbę błędów mających wpływ finansowy w próbie badanej na szczeblu organizacji wdrażających odpowiedzialnych za realizację projektów (patrz: pkt 8.5). Najczęstszym błędem był brak zapewnienia zgodności z wymogami Komisji w zakresie procedur udzielania zamówień, w tym procedur przetargowych.

**8.20.** Komisja z zadowoleniem odnotowuje fakt, że podobnie jak w poprzednich latach Trybunał uznaje, iż służby Komisji, a szczególnie jej przedstawicielstwa, zarządzają finansami w sposób prawidłowy. Komisja, zdając sobie sprawę z zagrożeń, jakie występują na poziomie organizacji wdrażania projektów, przyjęła w ostatnich latach szereg środków mających na celu złagodzenie tych zagrożeń oraz rozwiązanie kwestii podniesionych przez Trybunał (patrz także: pkt 8.5).

8.21. Całościowa ocena systemów nadzoru i kontroli Komisji w 2005 r., dokonana przez Trybunał, przedstawiona jest w **tabeli 8.1**. Jak wyjaśniono w pkt 8.14–8.15, w systemach służących zapewnieniu legalności i prawidłowości transakcji na poziomie organizacji wdrażających odpowiedzialnych za realizację projektów utrzymują się istotne niedociągnięcia.

**8.21.** Obowiązuje już wiele aktów prawnych służących ograniczeniu możliwości obciążania budżetu niekwalifikowanymi wydatkami na realizację projektów. Niedawno wprowadzono dodatkowe, konkretne środki, które pozwoliły jeszcze bardziej wzmocnić mechanizmy kontroli. I tak na przykład nowe, standardowe wzory umów i warunki weryfikacji wydatków załączone do zmienionej wersji przewodnika praktycznego, odnoszą się konkretnie do tych aspektów zamówień, o których wspomina Trybunał.

Tabela 8.1

## a) Przeprowadzona przez Trybunał ocena systemów nadzoru i kontroli w 2005 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 zarządcza	A	B (1)	B

(1) Większość elementów funkcjonuje prawidłowo, ale niektóre wymagają poprawy.

(2) Jednostka audytu wewnętrznego skoncentrowała się na analizie systemów i systemy te nie zostały jeszcze sprawdzone; w przypadku DG ECHO sprawdzanie rozpoczęło się w 2005 r., a cała procedura zostanie zakończona w trakcie 2006 r.

## b) Przeprowadzona przez Trybunał ocena kontroli zewnętrznych na poziomie organizacji wdrażających odpowiedzialnych za realizację projektów finansowanych z EuropeAid

Jakość kontroli	A
Liczba kontroli	B
Określenie zakresu wymagań i obowiązków	B (1)
Udział Komisji w mianowaniu kontrolerów	B (1)
Uwzględnienie procedur przetargowych w zakresie kontroli	B (1)
Sprawozdawczość w zakresie wyników przeglądu systemów księgowych	C
Dowody na wykorzystanie sprawozdań z kontroli i podejmowanie w ich kontekście działań następczych	B

(1) Konieczna jest poprawa w zakresie kontroli zewnętrznych zleczanych przez organizacje wdrażające; nowe środki wprowadzone przez Komisję powinny mieć wpływ na rok 2006.

## Legenda

Ocena systemów kontroli i nadzoru	
Funkcjonują właściwie. Niezbędne są nieliczne lub nieznaczne poprawki	A
Funkcjonują, ale niezbędne są poprawki	B
Nie funkcjonują zgodnie z założeniami	C

## c) Podstawowe dziedziny poddane dalszemu badaniu przez Trybunał Obrachunkowy w 2005 r.

	DG ds. Pomocy Humanitarnej (ECHO)	Biuro Współpracy EuropeAid	Przedstawicielstwa
Analiza ryzyka	Przeprowadziła analizę jak w latach poprzednich.	Analiza ryzyka z grudnia 2005 r. wspomina o ryzyku finansowym na poziomie projektu.	—
Systemy sprawozdawcze	Utrzymany należyty standard.	Systemy sprawozdawcze wymagają dopracowania: — moduł CRIS-Audit wciąż nie jest wykorzystywany i wciąż nie jest dobrze powiązany z informacjami zarządczymi, — raporty z zarządzania pomocą zewnętrzną są niekompletne.	Przedstawicielstwa składały sprawozdania w formie półrocznych raportów z zarządzania pomocą zewnętrzną.
Założenia kontroli zewnętrznych i mechanizmów kontrolnych	W pełni wdrożone.	W 2005 r. dokonano postępów.	—
Realizacja kontroli zewnętrznych i działań następczych	Kontrole zostały przeprowadzone i podjęto związane z nimi działania następcze.	Zakres wymagań i obowiązków wydany w lutym 2006 r. Działania następcze wymagają dalszej poprawy.	—



## UWAGI TRYBUNAŁU

8.22. Zarządzanie niektórymi projektami programu CARDS w Albanii i Chorwacji zostało zdecentralizowane bez przeprowadzenia wymaganej wcześniejszej oceny.

8.23. W oparciu o przedstawione powyżej ustalenia Trybunał zaleca, co następuje:

- a) ocena ryzyka sporządzana przez EuropeAid powinna zostać uzupełniona o ustalenia kontrolerów wewnętrznych i zewnętrznych ma poziomie projektów oraz poprzez wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy różnymi typami organizacji wdrażających i metodami finansowania (patrz: pkt 8.6);
- b) wszyscy kontrolerzy zewnętrzni projektów powinni wykonywać swoją pracę na podstawie zakresu wymagań i obowiązków, obejmującego wszystkie znane obszary ryzyka, w tym kwestię zgodności z wymaganiami Komisji w zakresie procedur udzielania zamówień i kwalifikowalności wydatków (patrz: pkt 8.15);
- c) system CRIS powinien zawierać informacje o wszystkich kontrolach projektów, zarówno tych przeprowadzonych przez kontrolerów zewnętrznych, jak i przez pracowników Komisji, zaś informacje te powinny być lepiej powiązane z odpowiednimi informacjami zarządczymi dotyczącymi projektów (patrz: pkt 8.9);
- d) informacje finansowe o kontrolach przekazywane przez przedstawicielstwa powinny być lepiej sprawdzane przez centralę EuropeAid w celu zapewnienia ich kompletności i spójności. Jako dodatkowe wsparcie powinny służyć kontrole na szczeblu centrali prowadzone przez wszystkie dyrekcje (patrz: pkt 8.10 i 8.13);
- e) Komisja powinna zapewnić sporządzenie oceny zdolności zarządczych krajowych jednostek wdrażających przed przeprowadzeniem decentralizacji (patrz: pkt 8.19).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**8.22.** Jeśli chodzi o Chorwację, decyzja o zdecentralizowaniu zarządzania podjęta w 2002 r. była zgodna z przepisami ówczesnego rozporządzenia finansowego.

Natomiast co do Albanii, decyzję taką oparto na wynikach przeprowadzonej w lipcu 2003 r. wizytacji PMU, której wynikiem było podpisanie w dniu 14 lipca 2003 r. odpowiedniego protokołu ustaleń z władzami albańskimi.

**8.23.**

- a) W swojej koncepcji zarządzania ryzykiem EuropeAid uwzględnił już kryteria wymienione przez Trybunał. Komisja podejmie starania w celu dalszego udoskonalania istniejącego mechanizmu i ulepszenia sposobów informowania o podstawach swoich analiz.
- b) Komisja podziela opinie Trybunału i przyjęła już szereg środków w tym zakresie. Nowe, standardowe wzory umów i warunki weryfikacji wydatków załączone do zmienionej wersji przewodnika praktycznego, który wszedł w życie w dniu 1 lutego 2006 r., odnoszą się konkretnie do tych aspektów zamówień, o których wspomina Trybunał.
- c) Zamiarem EuropeAid jest dalsze usprawnienie działania CRIS-Audit w oparciu o zebrane dotychczas doświadczenia. Ma to na celu uproszczenie i znormalizowanie danych wprowadzanych do systemu, tak by możliwe było jego lepsze wykorzystanie zarówno w centrali, jak i przedstawicielstwach.
- d) Jak wyjaśniono w pkt 8.10, obecnie działający system zapewnia odpowiednie informacje na temat kontroli. Ponadto, aby poprawić i ujednoczyć informacje dostarczane przez przedstawicielstwa, zmieniono niedawno format sprawozdań składanych regularnie przez przedstawicielstwa, w tym sekcję i załącznik dotyczące kontroli.

Wszystkie dyrekcje monitorują/weryfikują sposób, w jaki przedstawicielstwa zarządzają zleconymi im operacjami. Opierając się na zdobytym doświadczeniu, EuropeAid zamierza promować najlepsze praktyki w tym zakresie i opracowuje właśnie ujednoczoną metodologię oceny.

- e) Komisja zawsze zdawała sobie sprawę z potrzeby oceniania zdolności i jakości krajowych agencji wdrażających i w dalszym ciągu będzie dbać o przestrzeganie wszystkich aspektów takiej oceny.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI

*Weryfikacja organizacji należących do struktur Organizacji Narodów Zjednoczonych*

**Wstęp**

8.24. Trybunał przedstawił w poprzednich sprawozdaniach rocznych napotkane trudności z uzyskaniem dostępu do dokumentacji organizacji należących do struktur ONZ <sup>(10)</sup>. W swojej rezolucji dotyczącej absolutorium z wykonania budżetu ogólnego UE za rok 2004 Parlament Europejski zwrócił się do Komisji o wyjaśnienie kwestii prawa dostępu Trybunału w odniesieniu do projektów zarządzanych przez agendy ONZ <sup>(11)</sup>.

**8.24.** *Kwestia prawa dostępu Trybunału do dokumentacji projektów została podniesiona i ponownie omówiona na forum trzeciej grupy roboczej ds. finansowej i administracyjnej umowy ramowej (FAFA) między Komisją a ONZ.*

**Finansowa i administracyjna umowa ramowa**

8.25. Finansowa i administracyjna umowa ramowa (FAFA) ustanawia ramy zarządzania wkładami finansowymi wnoszonymi przez Komisję Europejską do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zawiera ona klauzulę dotyczącą weryfikacji, uzgodnioną po raz pierwszy w 1994 r., która pozwala Wspólnotom Europejskim na prowadzenie kontroli na miejscu w odniesieniu do operacji przez nie finansowanych. Ta sama klauzula zobowiązuje Organizację Narodów Zjednoczonych do udostępniania Wspólnotom Europejskim wszelkich istotnych informacji finansowych.

**Postęp poczyniony w 2005 r. w kwestii porozumienia z ONZ w sprawie aspektów kontroli finansowej**

8.26. Komisja i Organizacja Narodów Zjednoczonych powołały podgrupę roboczą ds. weryfikacji w ramach grupy roboczej ds. FAFA w celu rozwiązania problemów z dostępem do dokumentacji doświadczanych zarówno przez Trybunał Obrachunkowy, jak i Komisję <sup>(12)</sup>. W grudniu 2005 r. odbyło się

**8.26.** *Trybunał słusznie podkreśla znaczenie skutecznego wprowadzenia w życie klauzuli dotyczącej kontroli finansowej, która ugruntowuje FAFA oraz daje wyraz uznaniu wysiłków podejmowanych przez Komisję i ONZ na rzecz zacieśnienia odnowionych stosunków partnerskich.*

<sup>(10)</sup> W sprawozdaniach rocznych dotyczących lat budżetowych 2001 i 2004 opisano trudności z uzyskaniem przez Trybunał dostępu do danych będących w posiadaniu agend ONZ. Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004 zawierało zalecenie, aby Komisja wyjaśniła z agendami ONZ kwestię przysługującego Trybunałowi prawa dostępu w odniesieniu do zarządzanych przez nie projektów. W 2005 r. do celów pracy kontrolnej Trybunału w związku z poświadczeniem wiarygodności nie wybrano żadnej agendy ONZ.

<sup>(11)</sup> Punkt 171 rezolucji zawartej w sprawozdaniu w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2004 A6-0108/2006.

<sup>(12)</sup> Artykuł 13 Finansowej i administracyjnej umowy ramowej (FAFA) ustanawia grupę roboczą, która co najmniej raz do roku odbywa posiedzenia w celu wspierania systematycznej wymiany informacji odnośnie do wszystkich kwestii wynikających z tej umowy.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

posiedzenie podgrupy roboczej, w wyniku którego przedstawiono propozycje podjęcia działań budujących zaufanie w średniej i długiej perspektywie czasowej, w celu wykazania urzędnikom zatwierdzającym Komisji, że stopień pewności uzyskiwany przez organy ONZ jest wystarczający oraz w celu poprawy koordynacji działań z Komisją. Podgrupa robocza podkreśliła również krótkoterminową potrzebę podjęcia działań prowadzących do rozstrzygnięcia sporów dotyczących problemów wynikających w toku weryfikacji.

8.27. Powołano również podgrupę roboczą, której zadaniem jest opracowanie wytycznych określających uzgodniony poziom szczegółowości potrzebny w sprawozdawczości agend ONZ w zakresie realizacji projektów. W przypadku niedostatecznej szczegółowości sprawozdań ONZ art. 2 FAFA uprawnia Komisję do wymagania, aby w sprawozdaniach stosowany był określony format. Posiedzenia podgrupy roboczej ds. sprawozdawczości odbyły się w marcu i grudniu 2005 r., a ich wynikiem było potwierdzenie, że potrzebne są praktyczne wytyczne, aby zaradzić niedociągnięciom w zakresie sprawozdawczości.

**Wnioski**

8.28. W ramach FAFA Komisja prowadzi rozmowy z ONZ na temat licznych aspektów weryfikacji. Ponadto prowadzone są prace nad jasnymi wytycznymi i procedurami, które zapewnią większy stopień pewności możliwy do uzyskania dzięki skutecznemu stosowaniu mechanizmów kontrolnych w odniesieniu do projektów ONZ finansowanych przez Komisję <sup>(13)</sup>.

**8.28.** *Tak jak zauważa Trybunał, Komisja, działając w duchu partnerstwa, skupia się wraz z ONZ na poszukiwaniu wzajemnie akceptowalnych rozwiązań w dziedzinach, które wymienia Trybunał.*

*Grupa robocza FAFA stanowi forum instytucjonalne dążące do rozwiązania tego oraz innych przyszłych problemów.*

*Sprawozdanie specjalne nr 25/98 dotyczące działań podejmowanych przez Unię Europejską w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego w Europie Środkowej i Wschodniej oraz w nowych niepodległych państwach od 1990 do 1997 r.*

**Wstęp**

8.29. W 1998 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne nr 25/98 dotyczące działań w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego finansowanych w ramach programów PHARE i TACIS <sup>(14)</sup>. W swoim sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2000 Trybunał opublikował wyniki pierwszego przeglądu działań następczych podjętych w związku z powyższym sprawozdaniem specjalnym, stwierdzając, że:

<sup>(13)</sup> W przypadku projektu ONZ w Indonezji, pomimo początkowej niechęci, w 2005 r. DG ECHO uzyskało dostęp z postanowieniami FAFA.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 35 z 9.2.1999.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- a) Komisja sprecyzowała swoją strategię, ale nie miała konkretnych wskaźników realizacji do pomiaru postępów poczynionych w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego;
- b) konieczne jest przydzielenie odpowiednich kadr do zarządzania programem i zwiększenie zaangażowania przedstawicieli;
- c) należy narzucić rygorystyczne limity czasowe na przygotowanie przetargów;
- d) potrzebne są, z ogólniejszego punktu widzenia, bardziej rygorystyczne warunki dla interwencji; a także
- e) należy zarządzić ograniczonemu poczuciu odpowiedzialności i zaangażowaniu beneficjentów, jak również niewystarczającej koordynacji pomiędzy projektami.

Następnie Rada <sup>(15)</sup> z zadowoleniem przyjęła działania podjęte przez Komisję w odpowiedzi na pierwotne sprawozdanie specjalne Trybunału i odnotowała pozostające niedociągnięcia.

8.30. Celem tego drugiego przeglądu działań następczych była ocena tego, w jakim stopniu zalecenia Trybunału zostały uwzględnione. Zakres drugiego przeglądu był ograniczony do interwencji w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego finansowanych w ramach programu TACIS w Federacji Rosyjskiej i na Ukrainie (z wyłączeniem elektrowni jądowej w Czarnobylu).

8.31. Środki TACIS przyznane na bezpieczeństwo jądowe na okres 1991–2000 wynosiły 774 mln euro. Na okres od 2001 do 2005 r. przyznano 342 mln euro (z wyłączeniem środków na elektrownię jądową w Czarnobylu).

### **Strategia interwencji jasno określona, lecz niepozbawiona niedociągnięć**

8.32. Komisja określiła swoją nową strategię w odniesieniu do udzielania w przyszłości wsparcia na rzecz bezpieczeństwa jądowego w nowych niepodległych państwach oraz w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w swoim komunikacie do Rady i Parlamentu Europejskiego z września 2000 r. <sup>(16)</sup> Ten dokument strategiczny jest spójny i kompleksowy. Jego wdrożenie nie jest jednak wolne od niedociągnięć.

8.33. Przeniesienie zachodniej kultury bezpieczeństwa na grunt elektrowni jądowych w nowych niepodległych państwach był głównym celem wszystkich interwencji w ramach programu TACIS. Na poziomie poszczególnych elektrowni jądowych

**8.32.** *Kwestię wdrażania strategii interwencji omówiono poniżej.*

<sup>(15)</sup> Zalecenie Rady w sprawie absolorium za rok 2000.

<sup>(16)</sup> COM(2000) 493 wersja ostateczna z 6.9.2000.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

cel ten był realizowany zarówno poprzez oferowanie wsparcia technicznego na miejscu, jak i poprzez dostawy nowoczesnego wyposażenia. Od 2001 r. Komisja stosuje dwufazowe podejście, w ramach którego faktyczne projekty poprawy elektrowni realizowane są dopiero po ukończeniu fazy wstępnego planowania projektu. W 2005 r. Trybunał ustalił, że system planowania był dobrze zaprojektowany, a zatwierdzane projekty były trafne i gotowe do realizacji.

8.34. Choć UE przyczyniła się do przeniesienia kultury bezpieczeństwa do elektrowni jądrowych, dopiero niedawno więcej uwagi poświęcono kwestii utylizacji odpadów radioaktywnych, pomimo iż stanowiła ona część strategii interwencji. Na koniec 2005 r. krajowe strategie gospodarowania odpadami były dopiero we wczesnej fazie opracowywania w obu krajach, a realizację fazy przygotowawczej rozpoczęto w przypadku ograniczonej liczby projektów utylizacji odpadów radioaktywnych dla elektrowni jądrowych, pomimo wagi przywiązywanej do tej kwestii przez wszystkie strony.

8.35. Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA) i inne instytucje ustaliły wskaźniki realizacji dla elektrowni jądrowych. Krajowe organy regulacyjne składają MAEA coroczne ogólne sprawozdanie w zakresie standardów bezpieczeństwa. Zgodnie z informacjami przedstawianymi przez te organy wskaźniki wskazują na stopniową poprawę. Komisja ma dostęp do tych informacji i uważa, że nie ma potrzeby opracowywania własnych ogólnych wskaźników bezpieczeństwa.

8.36. Komisja powinna jednak być w stanie zweryfikować skuteczność wydatków realizowanych w ramach TACIS Na koniec 2005 r. Komisja wciąż jeszcze nie potrafiła ustalić wkładu programu TACIS w poprawę bezpieczeństwa na poziomie poszczególnych elektrowni jądrowych. Komisja nie otrzymuje informacji z elektrowni jądrowych ani od swoich własnych zespołów wsparcia technicznego. W tych okolicznościach racjonalne wyznaczenie celów przyszłego wydatkowania w tym obszarze, planowanie działań i opracowanie potencjalnej koncepcji wycofania się wydaje się trudne, o ile nie niemożliwe.

### Zarządzanie kadrami i programem uległo poprawie

8.37. Na szczeblu centrali Komisja wzmocniła jednostkę odpowiedzialną za operacyjne kierowanie programem bezpieczeństwa jądrowego w ramach TACIS poprzez skierowanie do niej o 50 % więcej stałych pracowników. Na potrzeby zarządzania programem Komisja zapewniła sobie także usługi Instytutu Energii Wspólnego Centrum Badawczego.

8.34. Coraz większą uwagę zwraca się w ostatnich latach na kwestię przetwarzania odpadów radioaktywnych jako część przyjętej strategii interwencji. Zapoczątkowano kilka projektów dotyczących przetwarzania odpadów radioaktywnych na szczeblu poszczególnych elektrowni jądrowych adekwatnie do wagi, jaką wszystkie strony przywiązują do tego zagadnienia.

8.36. W 2006 r. dokonano oceny wszystkich projektów pomocy na miejscu, aby przeanalizować ich wpływ.

Aby wyznaczyć cele przyszłych wydatków w tej dziedzinie oraz zaplanować przyszłe działania, we współpracy z IAEA (z siedzibą w Wiedniu) opracowana zostanie inicjatywa, której końcowym efektem powinna być całościowa, wspólna ocena obecnego poziomu bezpieczeństwa reaktorów typu VVER na Ukrainie i w Rosji.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.38. W Moskwie i Kijowie Komisja zaangażowała swoje przedstawicielstwa w proces planowania i realizacji. Pod koniec 2004 r. w Kijowie ustanowiono Wspólne Biuro Wsparcia, mające udzielać wsparcia organizacjom-beneficjentom oraz Komisji. Przypomina ono Wspólną Jednostkę Zarządzającą w Moskwie, ustanowioną w 1997 r., i przyczyniło się do zwiększenia wydajności i skuteczności interwencji w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego. Niemniej jednak Komisja w niedostatecznym stopniu określiła role, funkcje i zakres odpowiedzialności powierzony przedstawicielstwom i biurom wsparcia.

**Realizacja projektów poprawiła się, ale utrzymują się pewne problemy**

8.39. Łączne zaległości w udzielaniu zamówień<sup>(17)</sup> utrzymywały się na tym samym poziomie do końca 2002 r., kiedy to wyniosły 168 mln euro, a następnie zostały zmniejszone do około 108 mln euro do końca 2004 r. Średni czas potrzebny na podpisanie umowy został skrócony z około 700 dni w 2000 r. do 200 dni w 2005 r.

8.40. Podczas realizacji projektu opóźnienia kumulują się w toku całego procesu. Komisja nie narzuciła stronom rygorystycznych limitów czasowych. Dane statystyczne Komisji wykazują, że opóźnienia wynikały głównie z długości czasu wykorzystywanego przez organizacje-beneficjentów na udzielanie odpowiedzi. Zasada  $n + 3$  wprowadzona przez rozporządzenie finansowe<sup>(18)</sup> motywuje jednak wszystkie zainteresowane strony do szybszego działania.

8.41. Liczne problemy wiążące się z zamówieniami na dostawę sprzętu nadal powodowały bardzo duże opóźnienia (w niektórych przypadkach dochodzące do czterech lat) w projektach dotyczących elektrowni jądrowych. Problemy te wiązały się z: 8.29a) opracowaniem i zatwierdzeniem specyfikacji technicznych; 8.29b) procedurami udzielania zamówień, które dla licznych i często niedoświadczonych uczestników okazywały się skomplikowane i nieelastyczne; a także 8.29c) ograniczoną konkurencją wynikającą z wysokiego stopnia specjalizacji technologii i niewielkiej liczby potencjalnych dostawców.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**8.38.** Ze względu na scentralizowany zarząd nad programem udział przedstawicielstwa został ograniczony. Jeśli dojdzie do wdrożenia procesu dekoncentracji odpowiedzialności za bezpieczeństwo jądrowe — przy założeniu, że proces taki przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa jądrowego i zapewni lepsze zarządzanie programami — określone zostaną związane z tym role, funkcje i uprawnienia przedstawicielstw i urzędów wspierających.

**8.40.** Ze względu na złożony charakter projektów dotyczących bezpieczeństwa jądrowego mogą wystąpić opóźnienia w ich realizacji. Komisja unikała nakładania rygorystycznych limitów czasowych na podmioty wdrażające, uznając, że dokończenie projektów, a co za tym idzie osiągnięcie priorytetowego celu, czyli poprawy bezpieczeństwa jądrowego, ma większe znaczenie niż ewentualne opóźnienia. Niemniej jednak podejmowane są kroki w celu uniknięcia takich opóźnień; Komisja nadzoruje partnerów projektów (wykonawców, beneficjentów i instytucje zamawiające) w trosce o jak największą skuteczność i jak najlepsze wyniki.

**8.41.** Ze względu na wysoki stopień złożoności technicznej decyzja o realizacji każdego z projektów przemysłowych (PIP — projekt modernizacji elektrowni) zapada dopiero po wykonaniu projektu wstępnego (PPP — projekt przygotowania elektrowni). PPP pozwala określić zadania i warunki, które będą stanowić podstawę PIP realizowanego w drugiej fazie. To właśnie w trakcie tych początkowych faz następuje dokładne określenie potrzeb w zakresie działań i licencji wymaganych do osiągnięcia jak największej poprawy bezpieczeństwa.

<sup>(17)</sup> RAC (fr. „reste à contracter” — zobowiązania pozostające do zakontraktowania).

<sup>(18)</sup> Patrz: art. 166 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, str. 1): „Umowy w sprawie finansowania z państwami trzecimi będącymi beneficjentami (...) zawierane są najpóźniej do dnia 31 grudnia roku  $n + 1$ , gdzie rok  $n$  oznacza rok, w którym zaciągnięto zobowiązanie budżetowe. Poszczególne umowy, które realizują umowy finansowe, zawierane są najpóźniej w ciągu trzech lat, począwszy od dnia zaciągnięcia zobowiązania budżetowego. Poszczególne umowy odnoszące się do kontroli i oceny mogą zostać zawarte w późniejszym terminie”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.42. Trybunał nie wykrył żadnych naruszeń przepisów przy udzielaniu zamówień w odniesieniu do umów o świadczenie usług i na dostawy zbadanych w 2005 r. Utrzymywały się jednak problemy w związku ze zwolnieniami z podatku VAT w przypadku sprzętu nabywanego w kraju lub importowanego.

**Zaangażowanie beneficjentów uległo niewielkiej poprawie**

8.43. Struktury i zdolności administracyjne rosyjskich i ukraińskich organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo jądrowe na szczeblu centralnym zostały wzmocnione. W 2005 r. władze obu krajów wyraziły zadowolenie z rozwoju sytuacji co do ich zaangażowania w planowanie i realizację działań w ramach programu TACIS.

8.44. Zachodni eksperci pracujący na miejscu wraz z partnerami po stronie elektrowni jądrowych podkreślali ogólną poprawę współpracy. Poczucie odpowiedzialności za projekt i ogólne zaangażowanie w sprawę poprawy bezpieczeństwa ze strony samych elektrowni jądrowych było zadowalające. Niemniej jednak zakłady użyteczności publicznej na szczeblu centralnym, tj. właściciele elektrowni jądrowych, nie uczestniczyły faktycznie w rozpowszechnianiu lub powielaniu wyników projektu.

8.45. Pomimo pozytywnych zmian, uzyskiwanie wymaganych informacji i danych od rosyjskich i ukraińskich instytutów dotyczących parametrów projektowych instalacji elektrowni jądrowych nadal było trudne.

**Wnioski i zalecenia**

8.46. Od 2000 r. Komisja znacznie poprawiła zarządzanie programem bezpieczeństwa jądrowego. W celu dalszej poprawy skuteczności programu Trybunał zaleca, aby Komisja jeszcze bardziej wzmocniła:

- a) realizację strategii interwencji poprzez:
  - i) opracowanie systemu pomiaru wpływu realizowanego w ramach TACIS programu bezpieczeństwa jądrowego na poziomie poszczególnych elektrowni jądrowych oraz wyznaczenie możliwych do weryfikacji celów na nowy okres programowania;

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**8.42.** Komisja zdaje sobie sprawę, że władze krajów korzystających ze wsparcia mają nadal trudności z przestrzeganiem zasad zwolnienia z VAT zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TACIS. Problem ten jest regularnie podnoszony na szczeblu politycznym — jak do tej pory bez skutku.

**8.44.** Komisja przy współudziale wspólnego centrum badawczego, IE Petent, opracowała dwa projekty (wcześniej dla Rosji, niedawno także dla Ukrainy) polegające na rozpowszechnieniu wyników głównych projektów wśród użytkowników końcowych (elektrowni jądrowych i instytutów).

W następnym programie główne wysiłki skierowane zostaną na poprawę kultury bezpieczeństwa w krajach będących beneficjentami, czyli w Rosji i na Ukrainie. Chodzi między innymi o rozpowszechnienie najlepszych praktyk i działań wymaganych do przekazywania wyników projektów na poziomie użytkownika końcowego (elektrowni jądrowej).

**8.46.** Komisja dodatkowo usprawni:

- a) realizację strategii interwencji:
  - i) Komisja pracuje nad metodą pomiaru wpływu projektów TACIS na poziomie poszczególnych elektrowni jądrowych oraz rozpowszechniania wyników w całym sektorze jądrowym. Efekty tych prac należy wykorzystać na wczesnym etapie realizacji następnego programu.



## UWAGI TRYBUNAŁU

- ii) intensyfikacja starań w zakresie określania i realizacji projektów również w dziedzinie odpadów radioaktywnych; a także
  - iii) wprowadzenie podejścia polegającego na zaangażowaniu całego zakładu użyteczności publicznej w rozpowszechnianie i powielanie wyników projektu; jak również
- b) zarządzanie programem poprzez:
- i) zwiększenie zaangażowania przedstawicielstw, przydzielenie odpowiednich zasobów kadrowych oraz jasne określenie zakresu odpowiedzialności;
  - ii) rozważenie opcji uzależnienia dalszego finansowania od wypełnienia przez beneficjenta zobowiązań umownych;
  - iii) szczegółowe przeanalizowanie całego procesu udzielania zamówień na dostawy sprzętu oraz zastosowanie wypróbowanych najlepszych praktyk, np. współfinansowania w celu zwiększenia wydajności tych procesów.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- ii) Komisja zbada wraz z beneficjentami możliwość realizacji dodatkowych projektów w dziedzinie odpadów radioaktywnych, mając na względzie najważniejsze priorytety.
  - iii) Zamiarem Komisji jest realizowanie projektów przy jak największym zaangażowaniu ze strony beneficjenta i użytkowników końcowych na poziomie technicznym, zarządczym i finansowym, nie traktując tego jednak jako warunek realizacji.
- b) zarządzanie programem:
- i) Komisja zbada możliwość zwiększenia zaangażowania przedstawicielstw — pod warunkiem że przyczyni się to do poprawy bezpieczeństwa jądrowego i zapewni lepsze zarządzanie programami — między innymi poprzez przydzielenie odpowiednich zasobów kadrowych i określenie zakresu odpowiedzialności pracowników.
  - ii) Komisja będzie w dalszym ciągu przypominać krajom beneficjentom o obowiązku przestrzegania zobowiązań umownych.
  - iii) Komisja przeanalizuje cały proces udzielania zamówień na dostawy sprzętu, pamiętając, że nie powinien on stać w sprzeczności z dążeniem do poprawy bezpieczeństwa jądrowego, powinien natomiast stwarzać lepsze warunki zarządzania projektami.

SPRAWOZDANIA SPECJALNE OPUBLIKOWANE PO  
SPORZĄDZENIU OSTATNIEGO SPRAWOZDANIA  
ROCZNEGO

8.47. W ciągu ostatnich dwunastu miesięcy Trybunał opublikował cztery sprawozdania specjalne związane z działaniami zewnętrznymi:

- a) realizacja projektów finansowanych w ramach TACIS w Federacji Rosyjskiej (sprawozdanie specjalne nr 2/2006);
- b) pomoc humanitarna Komisji Europejskiej na rzecz obszarów dotkniętych tsunami (sprawozdanie specjalne nr 3/2006);
- c) program MEDA (sprawozdanie specjalne nr 5/2006);
- d) środowiskowe aspekty prowadzonej przez Komisję współpracy na rzecz rozwoju (sprawozdanie specjalne nr 6/2006).

Są one dostępne na stronie internetowej Trybunału ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).



## ROZDZIAŁ 9

**Strategia przedakcesyjna**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	9.1–9.5
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	9.6–9.18
Zakres kontroli	9.6–9.8
Ustalenia kontroli	9.9–9.18
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	9.9–9.10
Systemy nadzoru i kontroli	9.11–9.18
Wnioski i zalecenia	9.19–9.20
Sprawozdania specjalne opublikowane po sporządzeniu ostatniego sprawozdania rocznego	9.21

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

9.1. Niniejszy rozdział sprawozdania rocznego dotyczy działu 7 perspektywy finansowej obejmującego wydatki w ramach instrumentów przedakcesyjnych (Phare, ISPA i Sapard) dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej <sup>(1)</sup> oraz programu pomocy przedakcesyjnej dla Turcji.

9.2. Programem Phare <sup>(2)</sup> oraz programem pomocy przedakcesyjnej dla Turcji <sup>(3)</sup> zarządza Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia. Te programy pomocy przedakcesyjnej wspierają rozwój instytucjonalny oraz inwestycje. Instrument ISPA <sup>(4)</sup> został ustanowiony w celu ułatwienia procesu przystąpienia w dziedzinie środowiska i transportu. Zarządza nim Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej. Program Sapard <sup>(5)</sup>, za wdrażanie którego odpowiedzialna jest Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa, służy wspieraniu krajów beneficjentów w rozwiązywaniu problemów wynikających z dostosowań strukturalnych w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich oraz przyczynia się do wdrażania wspólnej polityki rolnej.

9.3. Programy i projekty w ramach Phare, pomocy dla Turcji oraz ISPA są wdrażane głównie poprzez Zdecentralizowany System Wdrażania (DIS), z kontrolą *ex ante* decyzji dotyczących procedur przetargowych i udzielania zamówień, przeprowadzaną przez przedstawicielstwa Komisji lub poprzez Rozszerzony Zdecentralizowany System Wdrażania (EDIS), w którym Komisja nie prowadzi kontroli *ex ante* procedur przetargowych i zawierania umów <sup>(6)</sup>. W ramach zdecentralizowanego zarządzania płatności na rzecz wykonawców i beneficjentów są dokonywane przez władze krajowe i kontrolowane *ex post* przez Komisję.

<sup>(1)</sup> Ośmiu nowych państw członkowskich (Republiki Czeskiej, Estonii, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski, Słowenii, Słowacji) oraz dwóch krajów przystępujących (Bułgarii i Rumunii), a także kraju kandydującego — Chorwacji.

<sup>(2)</sup> Polska, Węgry: pomoc w przebudowie ich gospodarek, rozporządzenie Rady (EWG) nr 3906/89 (Dz.U. L 375 z 23.12.1989, str. 11).

<sup>(3)</sup> 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; sprostowanie w Dz.U. L 285 z 23.10.2002, str. 26).

<sup>(4)</sup> Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej, rozporządzenie Rady (WE) nr 1267/1999 (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 73).

<sup>(5)</sup> 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).

<sup>(6)</sup> Akredytację EDIS przyznano ośmiu nowym państwom członkowskim Europy Środkowej i Wschodniej, w których akredytowano specjalne agencje do wdrażania programów Phare i ISPA bez przeprowadzania przez Komisję kontroli *ex ante* procedur przetargowych i udzielania zamówień.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

9.4. Z drugiej strony, Sapard także jest wdrażany w sposób zdecentralizowany, lecz bez zatwierdzenia *ex ante* przez Komisję wyboru projektów, procedur przetargowych i zawierania umów. Na podstawie własnej oceny Komisja powierzyła zarządzanie programem każdemu z krajów beneficjentów. Za wdrożenie i płatności odpowiadają akredytowane agencje płatnicze, które zwracają wydatki poniesione przez beneficjentów. Każda agencja płatnicza zobowiązana jest co roku dostarczyć Komisji certyfikat poświadczający jej sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z kontroli sporządzone przez niezależną jednostkę certyfikującą. Komisja prowadzi kontrole w celu zapewnienia, że systemy są odpowiednie i funkcjonują zgodnie z założeniami oraz przeprowadza procedurę rozliczania rachunków na koniec roku budżetowego.

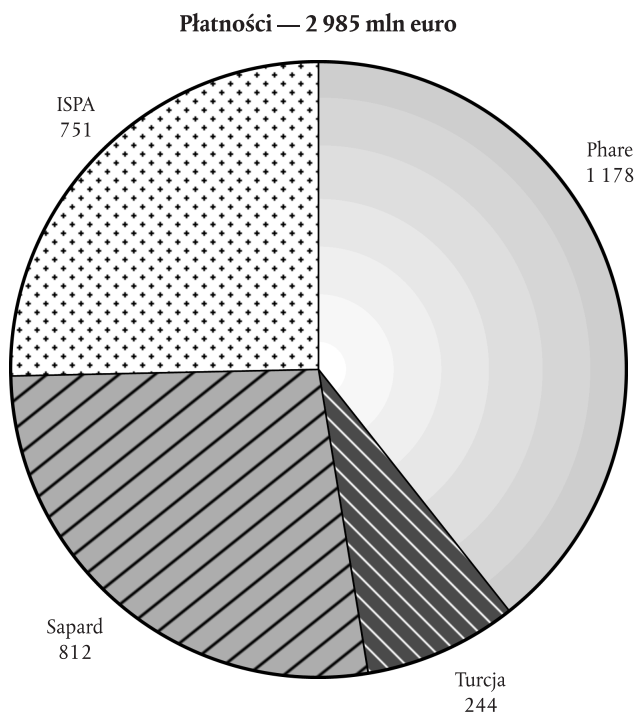
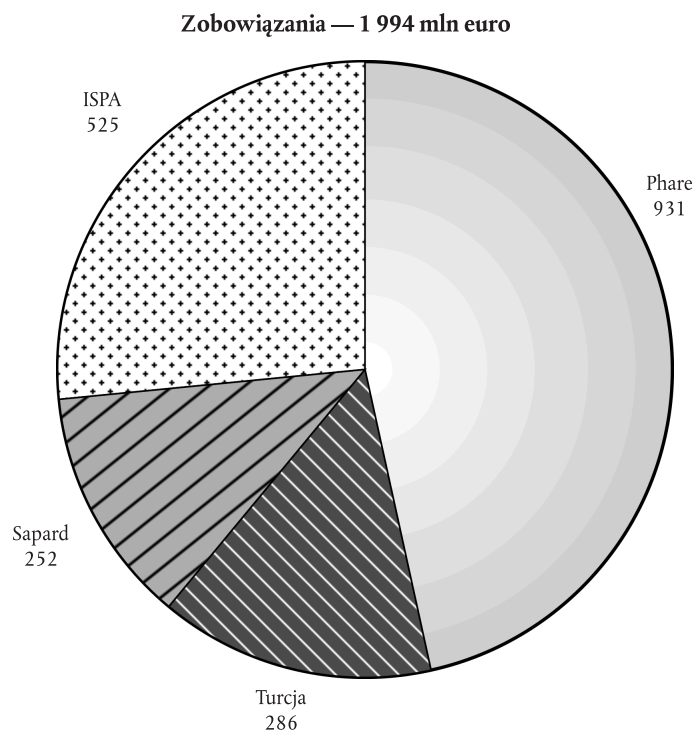
9.5. W 2005 r. płatności w ramach programów przedakcesyjnych wyniosły 2 985 mln euro. **Wykres 9.1** przedstawia podział środków, na które zaciągnięto zobowiązania i środków wydanych w 2005 r. W odniesieniu do ośmiu krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które w 2004 r. uzyskały status państw członkowskich, nie zaciągnięto po przystąpieniu do Unii Europejskiej żadnych nowych zobowiązań (z wyjątkiem programu Sapard, gdzie pewne zobowiązania zaciągnano do końca 2004 r.), chociaż płatności będą realizowane przynajmniej do 2006 r. Projekty realizowane w tych krajach uprzednio w ramach ISPA traktowane są jako projekty Funduszu Spójności.

SZCZEGÓŁOWA OCENA DO CELÓW POŚWIADCZENIA  
WIARYGODNOŚCI*Zakres kontroli*

9.6. W odniesieniu do programów Phare oraz pomocy dla Turcji Trybunał:

- a) przeprowadził bezpośrednie badanie transakcji podlegających centralnemu zarządzaniu na poziomie Komisji (8 płatności) oraz transakcji podlegających zarządzaniu zdecentralizowanemu w Bułgarii, Rumunii i Turcji (26 procedur przetargowych i 39 płatności w ramach 13 projektów); oraz

Wykres 9.1 — Zobowiązania i płatności w 2005 r.





## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) dokonał oceny systemów nadzoru i kontroli, zwracając szczególną uwagę na funkcjonowanie systemów kontroli umów współfinansowania krajowego (11 skontrolowanych projektów w Bułgarii, na Łotwie, w Polsce, Rumunii i Słowacji), systemu udzielania zamówień publicznych w ramach EDIS (13 procedur przetargowych skontrolowanych na Łotwie, w Polsce i Słowacji) oraz zdecentralizowanego zarządzania w Chorwacji (7).

9.7. W odniesieniu do instrumentu ISPA Trybunał przeprowadził ograniczony przegląd w Komisji obejmujący głównie zbadanie jej działań dotyczących systemów zarządzania i kontroli w jednym z krajów kandydujących (Chorwacji) oraz w krajach przystępujących (Bułgarii i Rumunii), włącznie ze sprawdzeniem stopnia zaawansowania EDIS w tych dwóch ostatnich krajach. Kontrola nie obejmowała zbadania poszczególnych transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

9.8. W przypadku programu Sapard kontrola Trybunału, przeprowadzona na pięciu projektach w każdym kraju, polegała na sprawdzeniu nadzoru oraz badaniu transakcji w Bułgarii i Rumunii, obejmując główne działania wdrożone do czasu przeprowadzenia kontroli. Kontrole te obejmowały sprawdzenie dokumentacji projektowej w odpowiednich agencjach płatniczych oraz legalności i prawidłowości projektów w trakcie kontroli na miejscu. Kontrola obejmowała także ocenę systemów nadzoru i kontroli z uwzględnieniem ocenianych przez Komisję sprawozdań jednostek certyfikujących.

*Ustalenia kontroli***Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń**

9.9. W przypadku programów Phare i pomocy dla Turcji Trybunał nie stwierdził istotnych błędów w zbadanych przez siebie transakcjach. Jednak w przypadku programu Phare Trybunał wykrył, że w ramach wydatków deklarowanych jako równoległe współfinansowanie krajowe ujęto pewne wydatki niekwalifikowalne, głównie VAT, jak również wydatki poniesione poza okresem kwalifikowalnym. W związku z odpowiedzią udzieloną przez Komisję Trybunał pragnie ponownie zaznaczyć, że uznawanie przez Dyрекcję Generalną ds. Rozszerzenia kwot

**9.9.** Nie stwierdzono istotnych błędów w badanych transakcjach. Traktowanie VAT jako wydatków kwalifikowanych w ramach równoległego współfinansowania krajowego jest zgodne z rozporządzeniem w sprawie Phare, gdyż zdaniem Komisji rozporządzenie to określa zasady, które stosują się jedynie do finansowania wspólnotowego.

Wyznaczone w memorandum finansowym terminy na udzielenie zamówienia i zwrot kosztów odnoszą się do dotacji unijnych. Władze krajowe mogą zatem argumentować, że daty te obowiązują jedynie w odniesieniu do UE, a nie współfinansowania z ich strony.

(7) Pierwsze zobowiązania w ramach programu Phare w Chorwacji zostały zaciągnięte w 2005 r. Aby zbadać zdolność Chorwacji w dziedzinie zarządzania, Trybunał skontrolował transakcje finansowane w ramach programu CARDS wdrożone przez władze krajowe.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

VAT za wydatek kwalifikowalny w ramach równoległego współfinansowania nie ma podstaw prawnych. Rozporządzenie w sprawie Phare wyłącza VAT z finansowania wspólnotowego, toteż cel tych postanowień zostałyby wypaczony, gdyby VAT został uznany za kwalifikujący się do współfinansowania <sup>(8)</sup>.

9.10. Skontrolowane przez Trybunał transakcje w ramach programu Sapard były obciążone znaczącymi błędami. Trybunał ustalił, że — wbrew wymaganiom — zmiany w procedurach zatwierdzania projektów Sapard w Bułgarii nie były uprzednio zatwierdzone przez Komisję. Wydatki w ramach Sapard na kwotę 3,4 mln euro dotyczące 53 projektów były zatem niekwalifikowalne. Zarówno w Rumunii, jak i w Bułgarii Trybunał znalazł projekty, w których beneficjenci nie wywiązali się ze swoich zobowiązań umownych. W szczególności jeden ze skontrolowanych w Rumunii projektów nie kwalifikował się do finansowania przez UE, ponieważ nie spełniał podstawowych warunków dotyczących wykorzystania obiektów, na modernizację których udzielono pomocy. Co więcej, spełnienie niektórych wymogów nie zostało właściwie sprawdzone przez agencje płatnicze, co prowadziło do zatwierdzania i finansowania projektów bez wystarczających dowodów na to, że spełniają one kryteria kwalifikowalności.

### Systemy nadzoru i kontroli

9.11. Uwagi zawarte w sprawozdaniach z kontroli końcowych, dotyczących projektów realizowanych w ramach krajowych programów Phare 1999 i 2000 i przedstawionych w trakcie roku przez działających na zlecenie kontrolerów zewnętrznych, zostały potwierdzone wynikami badań transakcji przeprowadzonych przez Trybunał, w których stwierdzono nieistotny finansowo poziom błędów.

9.12. W przypadku Phare i ISPA prowadzona przez przedstawicielstwa Komisji kontrola *ex ante* procedur przetargowych i zawierania umów w systemie zarządzania zdecentralizowanego nadal była skutecznym kluczowym mechanizmem kontrolnym służącym zapewnieniu legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

9.13. W przypadku programów Phare i pomocy dla Turcji kontrola Trybunału wykazała stosunkowo wiele działań naprawczych w następstwie kontroli *ex ante* przeprowadzonych przez przedstawicielstwa. Wskazuje to na niedostatki w funkcjonowaniu krajowych systemów nadzoru w krajach przystępujących i kandydujących. Jednak procedura zatwierdzania *ex ante* nie została ujednoczona, a zakres kontroli nie został jasno określony.

**9.10.** Komisja uważa, że błędy, o których mowa, w tym przypadku niewywiązania się niektórych beneficjentów z zobowiązań umownych, nie są istotne w przypadku Bułgarii.

Komisja ubolewa nad tym, że władze bułgarskie nie zwróciły się wcześniej o zatwierdzenie wprowadzonych zmian proceduralnych. Wyraziła swoje zastrzeżenia w tej kwestii i przypomniała władzom bułgarskim o obowiązku zgłaszania Komisji wszystkich proponowanych zmian proceduralnych przed ich wprowadzeniem w życie. Komisja nie uważa natomiast, by fakt ten miał wpływ na kwalifikowalność projektów. W 2005 r. konsultant estoński odrzucił nową procedurę, lecz w wyniku przeprowadzonej później kontroli zewnętrznej okazało się, „że ze stosowania procedury ograniczonej w czasie [nie wynika żadne poważne zagrożenie]”. Wszystkich kontroli dokonano przed realizacją płatności.

Jeśli chodzi o projekty, w których nie spełniono warunków umownych oraz kwestię sprawdzenia zgodności z wymogami, Komisja po zbadaniu dodatkowych informacji jest zdania, że nie są to błędy o istotnym znaczeniu.

**9.13.** Kontrola *ex ante* jest podstawowym elementem w procesie zdobywania doświadczenia, w którym od krajowych organów wykonawczych oczekuje się stałego postępu pod względem zdolności zarządczych na drodze do uzyskania akredytacji EDIS. W rezultacie stopień szczegółowości kontroli może się z czasem zmieniać w miarę poprawy zdolności zarządczych, dlatego wydawało się, że nie ma konieczności ścisłego kodyfikowania tej procedury.

<sup>(8)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 8.24–8.26.

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.14. Kontrola umów współfinansowania krajowego w ramach programu Phare uległa poprawie, zwłaszcza w Rumunii, gdzie agencje wdrażające włączyły do swoich standardowych procedur kontrolnych monitorowanie równoległego współfinansowania krajowego. Na poziomie Komisji Trybunał wykrył jednak, że w Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia: nie istniała systematyczna procedura przypominania władzom krajowym o spoczywającym na nich obowiązku terminowego przedkładania końcowych deklaracji, nie stworzono także wykazów kontrolnych do celów procedury sprawdzającej.

9.15. Wraz z przyznaniem akredytacji EDIS w nowych państwach członkowskich akredytowano specjalne agencje wdrażające do realizacji programu Phare bez przeprowadzania przez Komisję kontroli *ex ante* procedur przetargowych i zawierania umów. Trybunał wykrył jednak przypadki <sup>(9)</sup>, w których akredytowane agencje wdrażające nie były w rzeczywistości instytucjami zamawiającymi i nie zawsze przeprowadzały rodzaj kontroli przewidziany w akredytacji EDIS. Mimo to proces wdrażania EDIS stanowił istotny krok w kierunku usprawnienia zdolności zarządzania i systemów kontroli w nowych państwach członkowskich.

9.16. Proces akredytacji EDIS dla programów Phare i ISPA w Bułgarii i Rumunii uległ dalszym opóźnieniom. Rumunia przedłożyła wniosek o przyznanie akredytacji EDIS pod koniec 2005 r., jednak Bułgaria do tego czasu nie złożyła swojego wniosku. Oba kraje planowały wprowadzenie EDIS do stycznia 2006 r. <sup>(10)</sup>. Co więcej, w przypadku ISPA Trybunał stwierdził połączenie niekompatybilnych funkcji zarządczych i kontrolnych w Ministerstwie Finansów w Bułgarii, podczas gdy w Rumunii organ zarządzający ds. infrastruktury pełniący funkcję krajowego koordynatora programu ISPA nie dysponował odpowiednimi zasobami.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**9.14.** Komisja robi wszystko, co w jej mocy, by uzyskać końcowe deklaracje przed upływem terminów wskazanych w umowach o finansowanie, niekiedy decydując się na zawieszenie płatności. Mimo to niektóre kraje mają trudności z terminowym wysyłaniem dokumentów. Aby dać funduszom krajowym więcej czasu na zebranie niezbędnych informacji, przedłużono dopuszczalny termin składania deklaracji.

**9.15.** Biorąc pod uwagę stopień szczegółowości i zakres systemów kontrolnych ustanowionych w ramach akredytacji, nie może dziwić fakt, że w trakcie przeprowadzania przynajmniej niektórych spośród przewidzianych kontroli stwierdzono pewne niedociągnięcia. Sytuacje podobne do opisanej przez Trybunał stwierdzono przy okazji kontroli prowadzonych we wszystkich krajach posiadających akredytację EDIS. We wszystkich tych przypadkach Komisja domagała się od władz krajowych dostarczenia informacji i wykonania odpowiednich działań, a w razie potrzeby sama rozważała podjęcie określonych kroków (zawieszenie płatności itp.).

**9.16.** Opóźnienia, o których wspomina Trybunał, mają miejsce mimo nacisków ze strony Komisji na władze krajowe, by te podjęły bardziej zdecydowane działania.

W Rumunii przeprowadzono wizyty kontrolne na miejscu w oparciu o otrzymane wnioski. W dniu 28 czerwca 2006 r. Komisja przyznała akredytację EDIS wszystkim agencjom wykonawczym ISPA. Do końca roku 2006 ma nadzieję przyznać podobne akredytacje dla Phare.

W przypadku Bułgarii proces składania wniosków przebiega wolniej, zarówno jeśli chodzi o ISPA, jak i Phare; akredytacja będzie tam możliwa dopiero po wykonaniu pewnych dodatkowych prac kontrolnych, których rozpoczęcie w obu przypadkach przewiduje się przed końcem jesieni 2006 r.

W marcu 2006 r. problem rozdziału funkcji związanych z ISPA w Bułgarii został rozstrzygnięty w drodze powtórnego przydziału obowiązków. Zgodnie z zaleceniami Komisji, w 2006 r. zwiększył się znacząco poziom zatrudnienia w biurze krajowego koordynatora ds. ISPA (NIC) w Rumunii.

<sup>(9)</sup> Na Łotwie i w Polsce.

<sup>(10)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 8.18.

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.17. W efekcie kontroli przeprowadzonej w Bułgarii i Rumunii Trybunał ustalił, że systemy Sapard uwzględniały kluczowe pojęcia, ale w ich działaniu występowały niedociągnięcia:

- a) dokumentacja procedur udzielania zamówień publicznych w Rumunii nie stanowiła dowodu na to, że złożone oferty wpłynęły w terminie ani też, że zostały dokładnie sprawdzone;
- b) nie dostarczono odpowiednich dokumentów niezbędnych do zwrotu niektórych kwot <sup>(11)</sup> beneficjentom, co oznaczało, że agencje płatnicze nie mogły mieć pewności, że kwoty te zostały faktycznie wydane i/lub były kwalifikowalne (Rumunia). W Bułgarii niektóre wydatki były zwracane (przez Sapard) na podstawie stawki zryczałtowanej. Określenie dokładnego składu czy uzasadnienia tych kwot było niemożliwe;
- c) systemy pozwalające sprawdzić zasadność cen (takie jak rejestr cen) mających wpływ na kwalifikowalne kwoty nie zostały jeszcze wprowadzone w Rumunii, a w Bułgarii nie były ani w pełni operacyjne, ani dostatecznie udokumentowane;
- d) niektóre faktury na wysokie kwoty zostały przez beneficjentów uregulowane w gotówce (Bułgaria), co jest trudniejsze do sprawdzenia i przedstawia tym samym większe ryzyko.

9.18. W sprawozdaniu rocznym Trybunału za rok budżetowy 2004 <sup>(12)</sup> podkreślono, że jakość oceny wniosków w ramach Sapard oraz odpowiednich wniosków o płatność, przeprowadzanej pod koniec okresu kontraktowania, stanowi większe ryzyko ze względu na presję czasu oraz ewentualne

## ODPOWIEDZI KOMISJI

9.17.

- a) *Władze rumuńskie podjęły już odpowiednie kroki w odpowiedzi na problemy związane z procedurami udzielania zamówień publicznych w gminach miejskich. Od czerwca 2005 r. eksperci z biur regionalnych musieli uczestniczyć w otwieraniu wszystkich przetargów i gromadzić kopie wszystkich nadesłanych ofert, zapewniając w ten sposób dodatkowe gwarancje przestrzegania procedur przetargowych. Komisja bada właśnie funkcjonowanie procedur udzielania zamówień publicznych w Rumunii i skorzysta z uwag Trybunału w tym względzie w trakcie procesu rozliczania rachunków.*
- b) *Władze rumuńskie powiadomiły Komisję o metodzie stosowanej do obliczania tych dodatkowych kosztów i są zdania, że wyczerpujące zaświadczenia w tym zakresie zawarto w dokumentacji płatności. Wyliczone podwyżki cen zazwyczaj przekraczają maksymalne progi 5 % lub 10 %. Stwarza to wrażenie, że progi stosuje się automatycznie, co nie jest prawdą. Kwestia ta zostanie zweryfikowana podczas rozliczania rachunków.*

*Jeśli zaś chodzi o zwrot kosztów na podstawie stawki zryczałtowanej dokonywany przez bułgarską agencję ds. Sapard, to stwierdzić należy, że beneficjentom wypłaca się niższą ze stawek zryczałtowanych (zwykle kwotę za metr kwadratowy) oraz kwotę faktury. Dzięki temu współfinansowaniem objęte będą co najwyżej kwoty na fakturach.*

- c) *Komisja podziela obawy Trybunału. Istnienie odpowiednich baz danych, choć niewymagane przepisami, mogłoby stanowić dodatkową gwarancję należytego zarządzania finansami przy zakupach u podmiotów prywatnych.*
- d) *Komisja zgadza się, że regulowanie płatności w gotówce wiąże się z większym ryzykiem.*

9.18. *Niestety nie została poinformowana o zmianach, jakie nastąpiły w węgierskich procedurach. Zbadawszy wpływ tych zmian, uznaje jednak, że zastosowano odpowiednie mechanizmy kontrolne.*

<sup>(11)</sup> Oznaczonych jako „aktualizacja kosztów” oraz „koszty na nieprzewidziane okoliczności”.

<sup>(12)</sup> Pkt 4.70.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

braki personelu. Znaczenie tego ryzyka potwierdziła sytuacja na Węgrzech w 2005 r., gdzie zmieniono procedurę zatwierdzania wniosków, ograniczając kontrole wniosków o finansowanie projektów. Zmiany zastosowano od kwietnia 2004 r. bez uprzedniej zgody Komisji. Dlatego ponownie podkreśla się istotność tego ryzyka.

## WNIOSKI I ZALECENIA

9.19. Uwzględniając zakres kontroli (pkt 9.6–9.8), Trybunał stwierdził, że skontrolowane transakcje nie były w istotnym stopniu obciążone błędami z wyjątkiem transakcji finansowanych w ramach programu Sapard, gdzie wykryto znaczące błędy. O ile na szczeblu Komisji odnotowano poprawę systemów nadzoru i kontroli, to na poziomie krajowym zaobserwowano poważne niedociągnięcia. W przypadku programów Phare i pomocy dla Turcji oraz projektów ISPA stosunkowo wysoką częstotliwość tych niedociągnięć kompensowały działania naprawcze podjęte w następstwie kontroli *ex ante* prowadzonych przez przedstawicielstwa.

9.20. Trybunał zaleca, aby Komisja:

- dokładnie monitorowała skuteczność działania krajowych systemów nadzoru i kontroli, w szczególności w odniesieniu do procedur udzielania zamówień i płatności,
- jasno zdefiniowała procedury, których mają przestrzegać przedstawicielstwa w czasie przeprowadzania kontroli *ex ante*,
- przykładała większą wagę do działań podejmowanych na podstawie końcowych deklaracji wydatków na programy Phare, w szczególności w odniesieniu do współfinansowania równoległego,
- w odniesieniu do programu Sapard zwróciła szczególną uwagę na ryzyko związane z projektami zatwierdzanymi pod koniec okresu kontraktowania,
- upewniała się, poprzez ścisły monitoring, że agencje płatnicze programu Sapard nie wprowadzają zmian do zatwierdzonych procedur bez jej uprzedniej zgody.

**9.19.** Komisja z zadowoleniem przyjmuje wnioski Trybunału, w których mówi się o poprawie, jaka nastąpiła w systemach nadzoru i kontroli na szczeblu Komisji. W specjalnym sprawozdaniu Trybunału 4/2006 dotyczącym projektów inwestycyjnych w ramach Phare w Bułgarii i Rumunii stwierdzono, że przeprowadzone przez Komisję kontrole poprzedzające finansowanie okazały się skutecznym sposobem zapobieżenia nieprawidłowościom przy udzielaniu zamówień publicznych.

Komisja uznaje błędy, które miały miejsce przy realizacji programu Sapard, jednak uważa, że nie miały one istotnego znaczenia, być może z wyjątkiem procedury udzielania zamówień publicznych w Rumunii.

Komisja jest zdania, że w zakresie wdrażania programu Sapard w roku 2005 sytuacja jest ogólnie zbliżona do tej z 2004 r.

**9.20.**

- Komisja będzie w dalszym ciągu dokładnie monitorować skuteczność funkcjonowania krajowych systemów nadzoru i kontroli.
- Komisja uważa, że procedury te już teraz są jasne. Jest jednak gotowa do dokonania ich przeglądu na podstawie doświadczeń zebranych w ciągu ostatnich lat.
- Komisja robi wszystko, co w jej mocy, by uzyskać końcowe deklaracje przed upływem terminów wskazanych w umowach o finansowanie.
- Komisja zdaje sobie sprawę z potencjalnego zagrożenia, ale jak do tej pory nie znalazła żadnych dowodów potwierdzających wynikające stąd ryzyko finansowe.
- Zainteresowanym krajom regularnie przypomina się o obowiązku zgłaszania Komisji wszystkich proponowanych zmian proceduralnych przed ich wprowadzeniem w życie. Komisja zbada niezatwierdzone zmiany w procedurach i oceni odpowiednio ich wpływ na kontrolę.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

SPRAWOZDANIA SPECJALNE OPUBLIKOWANE PO  
SPORZĄDZENIU OSTATNIEGO SPRAWOZDANIA  
ROCZNEGO

9.21. W ciągu ostatnich dwunastu miesięcy Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne związane ze strategią przedakcesyjną, dotyczące projektów inwestycyjnych Phare w Bułgarii i Rumunii (sprawozdanie specjalne nr 4/2006). Jest ono dostępne na stronie internetowej Trybunału ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).



## ROZDZIAŁ 10

**Wydatki administracyjne**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wydatki administracyjne instytucji i organów wspólnotowych	10.1–10.21
Wstęp	10.1
Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności	10.2–10.7
Zakres kontroli	10.2–10.3
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	10.4
Systemy nadzoru i kontroli	10.5–10.7
Uwagi szczegółowe	10.8–10.19
Parlament	10.9–10.10
Rada	10.11
Komisja	10.12
Trybunał Sprawiedliwości	10.13–10.14
Trybunał Obrachunkowy	10.15
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	10.16
Komitet Regionów	10.17–10.18
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i Europejski Inspektor Ochrony Danych	10.19
Wniosek ogólny	10.20
Sprawozdania specjalne opublikowane po sporządzeniu ostatniego sprawozdania rocznego	10.21
Agencje Unii Europejskiej	10.22–10.27
Szkoły europejskie	10.28–10.29

## UWAGI TRYBUNAŁU

WYDATKI ADMINISTRACYJNE INSTYTUCJI I ORGANÓW  
WSPÓLNOTOWYCH

## Wstęp

10.1. Niniejszy rozdział obejmuje wydatki administracyjne instytucji i innych organów. Środkami na pokrycie tych wydatków zarządza bezpośrednio każda instytucja lub organ. Są one przeznaczane na wypłatę wynagrodzeń, świadczeń dodatkowych oraz emerytur i rent pracownikom instytucji wspólnotowych, jak również na wynajem, zakupy i wydatki różne. W 2005 r. wydatki administracyjne instytucji Unii Europejskiej wyniosły 6 191 mln euro, co szczegółowo przedstawia **tabela 10.1**.

**Tabela 10.1 — Płatności według instytucji**

	(w mln euro)	
	2004	2005
Parlament Europejski	1 166	1 235
Rada	507	533
Komisja	3 721	3 952
Trybunał Sprawiedliwości	216	211
Trybunał Obrachunkowy	84	92
Europejski Komitet Ekonomiczno-społeczny	92	96
Komitet Regionów	63	64
Europejski Rzecznik Praw Człowieka	5	6
Europejski Inspektor Ochrony Danych	1	2
<b>Łącznie</b>	<b>5 856</b>	<b>6 191</b>

## Szczegółowa ocena do celów poświadczenia wiarygodności

**Zakres kontroli**

10.2. W ramach kontroli oceniano legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń dotyczących wydatków administracyjnych instytucji na potrzeby szczegółowej oceny do celów poświadczenia wiarygodności. Trybunał przeprowadził badanie bezpośrednie na reprezentatywnej próbie transakcji i ocenił systemy nadzoru i kontroli wdrożone przez urzędników zatwierdzających dane instytucji.

10.3. Poprzednie kontrole Trybunału wykazały, że ujawnione błędy nie były istotne, a ich źródłem nie były poważne niedociągnięcia w systemach kontroli. Analiza działań podjętych na podstawie uwag zawartych w sprawozdaniach rocznych za lata ubiegłe przedstawiona jest w **tabeli 10.2**.

**10.2. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Przeprowadzone przez Parlament Europejski oceny minimalnych norm zarządzania, ustanowionych na 2005 r. przez oddelegowanych urzędników zatwierdzających, wykazały, że wprowadzone przez nich systemy nadzoru i kontroli są coraz bardziej wiarygodne i mają coraz lepszą jakość w miarę wdrażania planów działania i zaleceń audytora wewnętrznego.

**10.3. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Patrz: odpowiedź w tabeli 10.2 (ostatnia kolumna).

**10.3. ODPOWIEDZI RADY**

W tabeli 10.2 trybunał przedstawia działania podjęte w związku z uwagami zawartymi w sprawozdaniach za lata ubiegłe, w szczególności w odniesieniu do płatności za dodatkowy coroczny urlop wypoczynkowy. Stwierdza z jednej strony, że Sekretariat Generalny Rady podjął odpowiednie działania w celu stopniowej eliminacji nagromadzonego urlopu wyrównawczego, z drugiej jednak — stwierdza, że należy zaprzestać płatności za niewykorzystany dodatkowy coroczny urlop wypoczynkowy, które stanowią integralną część podjętych działań.

## UWAGI TRYBUNAŁU

SGR ma pełną świadomość faktu, że pewne z jego wewnętrznych zasad dotyczących rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych wykraczają poza przepisy regulaminu pracowniczego i — jako takie — są *praeter legem* („obok prawa”). Zasady te określono, by uwzględnić wpływ na zdrowie urzędników szczególnie uciążliwych godzin pracy (zwłaszcza podczas długich sesji nocnych lub sesji odbywających się podczas wakacji), które wynikają z politycznych imperatywów związanych ze szczególną rolą Rady w procesie legislacyjnym.

Jednakże poprzez kilka fundamentalnych zmian metod pracy Rady SGR podjął szeroką gamę działań z myślą o zlikwidowaniu narosłych przez lata nieprawidłowości. Działania te mają na celu jak najszybsze dostosowanie do regulaminu pracowniczego zasad i rozwiązań stosowanych przez SGR. Jednocześnie nie mogą one spowodować w działaniu SGR zakłóceń — a taki skutek miałyby przyjęcie rozwiązania zakładającego rekompensatę wyłącznie w formie urlopu. Ponadto muszą one uwzględniać uzasadnione oczekiwania zainteresowanych urzędników oparte na uprzednio długo stosowanych zasadach SGR, co czyni tym trudniejszym nagłe położenie kresu tej praktyce.

Działanie podjęte w celu eliminacji nagromadzonego urlopu przyznanego przed dniem 31 grudnia 1997 r., uznane przez Trybunał za odpowiednie, można podsumować następująco:

- Apel do urzędników o dobrowolne wykorzystanie nagromadzonego urlopu wyrównawczego (w biuletynie dla personelu 80/05 z dnia 17 maja 2005 r.) doprowadził już do zmniejszenia nagromadzonego czasu urlopu o około jedną trzecią.
- Konkretnie działania służące eliminacji pozostałego nagromadzonego urlopu zostały ogłoszone w biuletynie dla personelu 25/06 z dnia 10 lutego 2006 r. i potwierdzone w biuletynie dla personelu 115/06 z 30 czerwca 2006 r.:
  - obowiązkowe wykorzystanie nagromadzonego urlopu przekraczającego 25 dni;
  - wykorzystanie urlopu w ciągu maksymalnie 4 lat (2006–2009) w tempie co najmniej 25 % rocznie;
  - wykorzystanie urlopu ma przybrać formę dni wolnych lub płatności, przy czym pod koniec każdego roku nastąpi płatność za tę część obowiązkowych 25 %, która nie została wykorzystana w formie „*temps libre*” (czas wolny);
  - urzędnik odchodzący z SGR otrzyma płatność za nagromadzony niewykorzystany urlop.

Podsumowując — jak stwierdzono powyżej, SGR podziela opinię Trybunału, że należy jak najszybciej zlikwidować nagromadzony urlop.

Tabela 10.2 — 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>Platność za niewykorzystany dodatkowy urlop roczny</i></p> <p>Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 9.18:</p> <p>W Radzie dodatkowy urlop roczny przyznany przed dniem 31 grudnia 1997 r. jako wyrównanie 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.</p>	<p>Sekretariat generalny podjął odpowiednie działania w celu stopniowej eliminacji nagromadzonego urlopu wyrównawczego dla pracowników kategorii A i B, przyznanego przed dniem 31 grudnia 1997 r.</p>	<p>Czy konieczne są dalsze działania?</p>	<p>Odpowiedzi Parlamentu</p>
<p><i>Dodatkowy system emerytalny dla posłów do Parlamentu Europejskiego</i></p> <p>Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2002, pkt 9.17–9.20:</p> <p>Jeżeli dodatkowy system emerytalny dla posłów do Parlamentu ma być kontynuowany, należy jak najszybciej stworzyć odpowiednie podstawy prawne. W ramach systemu należy ustanowić jasne zasady określające zobowiązania i zakres odpowiedzialności Parlamentu Europejskiego i posłów w przypadku deficytu w systemie.</p>	<p>Dodatkowy system emerytalny jest określony w art. 27 statutu posłów do Parlamentu Europejskiego przyjętego przez Parlament dnia 28 września 2005 r. Statut wejdzie w życie pierwszego dnia kadencji Parlamentu Europejskiego, która rozpocznie się w 2009 r. Nie ustanowiono żadnych zasad określających zobowiązania i zakres odpowiedzialności Parlamentu Europejskiego i posłów w przypadku deficytu w systemie.</p>	<p>Do pierwszego dnia kadencji Parlamentu, która rozpocznie się w 2009 r., statut nie ma żadnej mocy prawnej i nie może stanowić podstawy prawnej w przypadku wkładu Parlamentu do funduszu emerytalnego ASBL. W ramach systemu należy ustanowić jasne zasady określające zobowiązania i zakres odpowiedzialności Parlamentu Europejskiego i posłów w przypadku deficytu w systemie.</p>	<p>Podstawa prawna dla wkładu Parlamentu do funduszu emerytalnego ASBL:</p> <p>Artykuł 27 statutu posłów stanowi, że „fundusz emerytalny, w związku z którym posłowie i byli posłowie nabyli już prawa lub są w trakcie ich nabywania, będzie nadal utrzymany dla tych posłów po wejściu w życie niniejszego Statutu”. Poprzez zastosowanie określenia „utrzymany” statut pośrednio uznaje, że podstawa prawna dla funduszu emerytalnego obowiązuje również w stosunku do okresu poprzedzającego wejście w życie statutu. Można zatem uznać, że okres przejściowy od przyjęcia statutu decyzją Parlamentu Europejskiego z dnia 28 września 2005 r. do jego wejścia w życie w 2009 r. jest regulowany art. 27 statutu. Ważna podstawa prawna dotycząca okresu poprzedzającego przyjęcie statutu została natomiast sprezytowana w odprawie Parlamentu w pkt 9.18 sprawozdania rocznego Tybunatu za rok budżetowy 2002.</p> <p>Zasady określające zobowiązania i zakres odpowiedzialności Parlamentu Europejskiego i posłów w przypadku deficytu w systemie:</p> <p>Na posiedzeniu z dnia 30.11.2005 Prezydium rozpatrzyło sytuację dobrowolnego funduszu emerytalnego w celu przyjęcia statutu posłów. Przy tej okazji Prezydium zobowiązało się do ustanowienia zasad regulujących wzajemne relacje i obowiązki funduszu i Parlamentu na podstawie niezależnej wyceny aktuarności i po przyjęciu — w ramach decyzji dotyczących wdrażania statutu posłów, które Prezydium będzie musiało przyjąć zgodnie z art. 24 statutu — niezbędnych środków gwarantujących wypłatę dodatkowych świadczeń emerytalnych po wejściu w życie nowego statutu w 2009 r. Wkrótce ogłoszone zostanie otwarte zaproszenie do składania ofert na wykonanie niezależnej wyceny aktuarności. Rozpoczęła również pracę robocza odpowiedzialna za wdrażanie środków wykonawczych do statutu posłów.</p>

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń**

10.4. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola nie wykazała żadnych istotnych błędów.

**Systemy nadzoru i kontroli**

10.5. W 2005 r. wszystkie instytucje posiadały systemy nadzoru i kontroli zgodne z wymogami nowego rozporządzenia finansowego. Niemniej jednak niektóre instytucje nie w pełni wdrożyły wszystkie standardy kontroli wewnętrznej<sup>(1)</sup>.

10.6. W 2005 r. komputerowa aplikacja służąca do obliczania wynagrodzenia pracowników NAP (fr. Nouvelle Application Paie), stworzona w 2003 r. i zarządzana przez Biuro Administracji i Rozliczania Należności z tytułu Uprawnień Indywidualnych, była używana przez wszystkie instytucje. W 2005 r. niedociągnięcia techniczne odnotowane w 2004 r. zostały wyeliminowane, co zminimalizowało ryzyko błędnych obliczeń poszczególnych składników wynagrodzenia pracowników. Instytucje nie korzystały jednak systematycznie z narzędzi sprawozdawczych NAP w celu weryfikacji, przed dokonaniem ostatecznej wypłaty, wszystkich danych dotyczących sytuacji poszczególnych pracowników (np. dodatki wyrównawcze, przeniesienia urzędników między instytucjami, awanse oraz ogólnie dane NAP, które były modyfikowane ręcznie). Z wyjątkiem Komisji w zakresie wynagrodzeń wypłacanych w Luksemburgu oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, nie prowadzono regularnych kontroli *ex post*. Chociaż nie są one obowiązkowe na mocy rozporządzenia finansowego, kontrole *ex post* zwiększyłyby wiarygodność administracyjnych procedur zarządzania wynagrodzeniami pracowników i pomogłyby wykryć ewentualne niedociągnięcia i błędy w systemie.

(1) Rada przyjęła swoje standardy kontroli wewnętrznej w lipcu 2005 r., jednak pod koniec 2005 r. wciąż przygotowywała plan ich wdrożenia; Trybunał Sprawiedliwości nie wdrożył kilku standardów; w Parlamencie wciąż nie osiągnięto odpowiedniego poziomu wdrożenia; niektóre standardy nie zostały w pełni wdrożone w Komitecie Regionów.

**10.5. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI**

*W pierwszej połowie 2006 r. administracja przystąpiła do oceny sytuacji dotyczącej minimalnych standardów kontroli wewnętrznej. W ramach tej oceny dokonano zestawienia propozycji poprawy wdrożonych systemów i przyjęto plan działania w celu wprowadzenia tych ulepszeń w rozsądnym terminie.*

**10.6. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

*W porównaniu z poprzednim programem aplikacja NAP, służąca do obliczania wynagrodzeń pracowników, rzeczywiście wprowadza większe ułatwienia w zakresie raportowania i wybierania danych do celów statystycznych i kontrolnych. Jednakże w 2005 r. zdobycie umiejętności umożliwiających pełne wykorzystanie tych ułatwień nie było możliwe. Z tego względu w 2005 r. — podobnie jak w latach ubiegłych — DG ds. Personelu przeprowadzała systematyczne kontrole sald w Sekcji ds. Wynagrodzeń i Diet. Do grudnia 2005 r. wszystkie decyzje organu powołującego (które są głównymi elementami określającymi wysokość wynagrodzenia) były poddawane indywidualnym kontrolom przed wprowadzeniem danych na listę płac. Kontrole sald, które są przeprowadzane w odniesieniu do wszystkich kategorii wynagrodzeń (fr. „centre de paie”) są wyjątkowo skuteczne, jeżeli chodzi o wykrywanie nieprawidłowości wynikających na przykład z przeniesień międzyinstytucjonalnych. Na koniec dane wprowadzane ręcznie do systemu są poddawane podwójnej kontroli w Sekcji ds. Wynagrodzeń i Diet.*

*Ponadto należy wyrazić wątpliwości co do faktu, czy możliwości oferowane przez NAP mogą być racjonalnie wykorzystane do opracowania skutecznego programu weryfikacji i kontroli przed dokonaniem ostatecznej wypłaty. Między innymi z tego powodu DG ds. Personelu przyjęła założenie, że kontrole wynagrodzeń mogą być skuteczniej przeprowadzane w systemie *ex post*. Chociaż ograniczone środki i problemy związane z wprowadzeniem nowego regulaminu pracowniczego uniemożliwiły powszechne stosowanie kontroli *ex post* w 2005 r., systematyczny program takich kontroli funkcjonuje od marca 2006 r.*

**10.6. ODPOWIEDZI RADY**

*Sekretariat Generalny Rady pragnąłby odnotować, że ograniczone użytkowanie narzędzi zarządzania NAP wynikało z przyczyn dotyczących aplikacji: w jej skład wchodziło zaledwie kilka narzędzi, które często sprawiały kłopoty i do których brakowało dokumentacji. SGR uważa istniejące narzędzia (o których PMO dostarczyło użytkownikom wszechstronnych informacji dopiero w maju 2006 r.) za bardzo użyteczne, gdyż stanowią one metodę sprawdzenia wyników, i mimo braku odpowiedniej dokumentacji odpowiedzialna służba wykorzystuje je w najszerszym możliwym zakresie.*



## UWAGI TRYBUNAŁU

10.7. Zmieniony regulamin pracowniczy, który wszedł w życie dnia 1 maja 2004 r., stanowi, że koszty zakwaterowania poniesione w trakcie podróży służbowej podlegają zwrotowi do wysokości kwoty maksymalnej ustalonej dla każdego państwa, na podstawie stosownych dokumentów (art. 13 załącznika VII do regulaminu pracowniczego). Wbrew tej zasadzie, poza Trybunałem Sprawiedliwości, Trybunałem Obrachunkowym oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich, instytucje w swoich regulaminach wewnętrznych ustanowiły kwotę ryczałtową w wysokości od 30 do 60 % maksymalnej dozwolonej kwoty, wypłacaną pracownikom, którzy nie przedstawili żadnych dokumentów poświadczających, iż ponieśli oni koszty związane z zakwaterowaniem. Po publikacji sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok 2004 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w grudniu 2005 r. dokonał zmiany swojego regulaminu wewnętrznego, aby zapewnić zgodność z regulaminem pracowniczym.

**10.6. ODPOWIEDZI KOMISJI**

W każdej instytucji delegowany urzędnik zatwierdzający wprowadza procedury kontroli dostosowane do sytuacji danej instytucji. Nigdy nie zakładano, że każda instytucja będzie systematycznie korzystać ze wszystkich oferowanych narzędzi sprawozdawczych. PMO udostępniało odpowiednio sprawozdania wszystkim urzędnikom zatwierdzającym, którzy złożyli stosowne wnioski.

Jeśli chodzi o kontrole ex ante: z chwilą uruchomienia w 2002 r. programu NAP w odniesieniu do pierwszej grupy pracowników Komisji PMO stworzyło odpowiednie tabele kontrolne, udokumentowało ich stosowanie w 2003 r., kiedy to NAP zaczął obowiązywać dla reszty personelu, i od tamtej pory prowadzi kontrole ex ante. Dokumenty pokontrolne udostępniano także innym instytucjom, a niedawno wszyscy użytkownicy programu NAP otrzymali uaktualnioną wersję dokumentu, w którym opisano minimalny poziom kontroli proponowany przez PMO.

W świetle zebranych doświadczeń, szczególnie tych związanych z wypłatą wynagrodzeń w Luksemburgu, PMO uważa, że obecnie prowadzone kontrole ex post są wystarczające i nie planuje na obecnym etapie ich dodatkowego zaostrzenia. Kontrole te absorbują najbardziej doświadczoną część kadry, którą PMO zamierza wykorzystać w latach 2006 i 2007 do pomocy przy wprowadzeniu wielu automatycznych mechanizmów kontrolnych do informatycznego systemu zarządzania prawami indywidualnymi (IRIS). Po uruchomieniu systemu PMO dokona oceny swojej strategii kontroli.

**10.7. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Problemy Parlamentu związane z podróżami służbowymi mają szczególnie charakter ze względu na rodzaj prowadzonych działań i ich rozproszenie między trzy miejsca pracy.

Stosowanie systemu ryczałtów uwzględni doradztwo prawne świadczone na rzecz Prezydium Parlamentu w tej dziedzinie i ma na celu znalezienie właściwej równowagi między wymogami określonymi w ramach prawnych a wymogami wynikającymi ze szczególnego środowiska pracy instytucji. Ponadto wdrożone postanowienia uproszczone pozwalają zmniejszyć koszty administracyjne związane z zarządzaniem szczególnie dużą liczbą podróży służbowych.

**10.7. ODPOWIEDZI RADY**

SGR poruszył to zagadnienie podczas posiedzenia szefów administracji w dniu 26 stycznia 2006 r. Z dyskusji jasno wynikało, że niektóre instytucje nie są przekonane co do potrzeby zmiany stosowanych przez siebie rozwiązań. SGR planuje kontynuację dyskusji na ten temat z myślą o wypracowaniu rozwiązania, które podlegałoby koordynacji między instytucjami.



## UWAGI TRYBUNAŁU

**10.7. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*Przewodnik w sprawie podróży służbowych — przyjęty przez Komisję wewnętrzny regulamin dotyczący podróży służbowych personelu — jest obecnie analizowany pod kątem właściwego uwzględnienia uwag Trybunału. Na początku 2007 r. planuje się przyjęcie nowego regulaminu.*

**10.7. ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW**

*Odnosnie do kosztów ponoszonych podczas delegacji, Komitet Regionów uwzględnił uwagi przedstawione przez Trybunał Obrachunkowy i w konsekwencji nie wypłacił w 2005 r. zryczałtowanych zwrotów pracownikom, którzy nie przedstawili dokumentacji poniesionych kosztów zakwaterowania. Do wewnętrznych przepisów Komitetu Regionów dotyczących delegacji zostaną w 2006 r. wprowadzone pewne zmiany, a przytoczona powyżej zasada zostanie oficjalnie wpisana do wytycznych dotyczących delegacji.*

*Uwagi szczegółowe*

10.8. Część ta zawiera szczegółowe uwagi odnoszące się do poszczególnych instytucji.

**Parlament**

10.9. Podobnie jak w przeszłości (patrz: pkt 9.16 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004) odnotowano niedociągnięcia w systemach nadzoru i kontroli w zakresie wypłaty świadczeń dodatkowych posłom do Parlamentu Europejskiego.

**10.9. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

*W nawiązaniu do odpowiedzi na uwagi Trybunału ze sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004 r. należy przypomnieć, że aplikacja komputerowa mająca zarządzać wypłatą świadczeń związanych z zakończeniem mandatu, która jest obecnie opracowywana, będzie w przyszłości przekazywać beneficjentowi informację o warunkach zachowania prawa do świadczenia. Kwestia ta zostanie również rozpatrzona w ramach prac nad wdrożeniem statutu posłów.*

*Patrz: odpowiedź w pkt 10.10 w kwestii wydatków na sekretariat.*

10.10. Przepisy dotyczące wypłat dodatku na sekretariat zostały zmodyfikowane przez prezydium (organ składający się z przewodniczącego Parlamentu oraz 14 wiceprzewodniczących) w 2004 r. Wprowadzono nowe przepisy dotyczące składania dokumentów poświadczających przez posłów. Obowiązki wynikające z nowych przepisów zostały objaśnione posłom w notatce kwestorów z lipca 2005 r., zobowiązującej posłów do przedstawienia dokumentacji dotyczącej wykorzystania ich dodatków do dnia 1 listopada 2005 r. Do końca listopada złożonych zostało mniej niż 20 % wymaganych dokumentów. W styczniu 2006 r. kwestorzy przedłużyli termin do dnia 17 marca 2006 r.

**10.10. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

*Notatka kwestorów została wysłana posłom dopiero pod koniec lipca 2005 r. Usprawnienia przewidziane w nowych przepisach stanowiły znaczący pierwszy krok. W świetle rozszerzenia o 10 nowych państw członkowskich, a w szczególności wyborów z 2004 r. i ich implikacji, nie można się dziwić, że termin 1 listopada 2005 r. okazał się zbyt krótki. Ciężące na administracji zadanie udzielania informacji również okazało się trudne do zrealizowania ze względu na złożone przepisy, zobowiązania krajowe, które są różne w każdym z 25 państw członkowskich i większą liczbę języków urzędowych.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

Zmienione zasady nie zostały więc odpowiednio wdrożone w 2005 r., a płatności na rzecz usługodawców lub asystentów poprzez płatników<sup>(2)</sup> wciąż nie były oparte na odpowiedniej dokumentacji poświadczającej, takiej jak faktury zapłacone przez posłów i szczegółowe uzasadnienie wydatków płatników.

**Rada**

10.11. Rada zreformowała swój system zwrotów kosztów podróży delegatów członków Rady na mocy decyzji 190/2003, która weszła w życie dnia 1 stycznia 2004 r. Zwrot jest wypłacany w ramach limitu stałego dodatku dla każdego państwa członkowskiego. Każde państwo członkowskie otrzymuje kwotę w dwóch ratach: pierwszą w styczniu, a drugą w lipcu. Do końca lutego każde państwo członkowskie dostarcza sekretariatowi generalnemu zestawienie wykazujące wykorzystanie całej przyznanej kwoty za poprzedni rok. Niewykorzystane sumy i kwoty, co do których nie przedstawiono dokumentów poświadczających, są odejmowane od kwot należnych w ramach następnej raty. Trybunał stwierdził, że nowy system znacznie zmniejszył administracyjne obciążenie Rady w zakresie zwrotu wydatków delegatów, jednak rzetelność zestawień przedstawianych przez państwa członkowskie przed dokonaniem płatności raty lipcowej w 2005 r. nie była sprawdzana w wystarczającym stopniu.

**Komisja<sup>(3)</sup>**

10.12. Płatność różnego rodzaju dodatków rodzinnych opiera się na informacjach dostarczonych przez pracowników. Nie wymaga się od pracowników, którzy otrzymują dodatek na

Kolegium Kwestorów przedłużyło zatem termin składania dokumentów po raz pierwszy w styczniu 2006 r., a następnie w kwietniu 2006 r. Wdrażanie zmienionych przepisów rozpoczęło się jednak w 2005 r. Część przepisów została w pełni wdrożona z początkiem 2005 r. Dotyczy to na przykład obowiązku przedstawienia przez posłów dowodów zgłoszenia do systemu ubezpieczeń społecznych i opłacania składek ubezpieczenia wypadkowego w ciągu trzech miesięcy od rozpoczęcia obowiązywania umowy o pracę. W połowie 2006 r. przedstawiono około 54 % faktur usługodawców dotyczących okresu od lipca 2004 r. do czerwca 2005 r. Około 29 % płatników przedstawiło wymagane dokumenty za ten sam okres.

**10.11. ODPOWIEDZI RADY**

*Na podstawie sprawozdania Szlify Audytu Wewnętrzznego SGR, które dotyczyło funkcjonowania — w rok po wprowadzeniu w 2004 r. — nowego systemu zwrotu kosztów podróży delegatów państw członkowskich, Sekretariat Generalny Rady prowadzi w tej chwili przegląd systemu.*

**10.12. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*Do każdego rodzaju dodatku rodzinnego stosuje się osobną strategię kontroli.*

*Jeśli chodzi o dodatek na gospodarstwo domowe, wyniki kontroli notowane są systematycznie dopiero od 2002 r.*

*Do tej pory w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w Brukseli Komisja prowadziła kontrole wyrywkowe oparte na analizie ryzyka. Wszystkie przypadki wymienione w sprawozdaniu będą jednak zweryfikowane w ciągu kolejnych dwóch lat z myślą o wprowadzeniu regularnej weryfikacji wszystkich pracowników. Zasadniczo akta pracowników muszą być weryfikowane co najmniej raz na cztery lata w związku z pięcioletnim terminem wyznaczonym w art. 83 regulaminu pracowniczego.*

<sup>(2)</sup> Płatności dodatków na sekretariat mogą być dokonywane na rzecz płatnika zatrudnionego przez posła w celu całkowitego lub częściowego zarządzania administracyjnego dodatkiem na sekretariat posła.

<sup>(3)</sup> 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

gospodarstwo domowe i nie posiadają dzieci pozostających na ich utrzymaniu, regularnego uaktualniania informacji. W rzeczywistości nie ma dowodów, że 676 z 1 605 pracowników Komisji zatrudnionych w Brukseli, których dotyczy ta sytuacja, zostało poproszonych o potwierdzenie lub uaktualnienie ich początkowych deklaracji. Nie prowadzono także wystarczających kontroli przypadków ewentualnego otrzymywania krajowego dodatku na dzieci pozostające na ich utrzymaniu, a w razie potwierdzenia takiej sytuacji — odliczania tych sum od dodatków wypłacanych zgodnie z regulaminem pracowniczym.

Jeśli chodzi o krajowe dodatki na dzieci, planuje się zastosowanie tego samego mechanizmu kontrolnego co opisany powyżej dla dodatków na gospodarstwo domowe.

## Trybunał Sprawiedliwości

10.13. W pkt 9.21 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004 Trybunał Obrachunkowy zauważył, że szef służby kontroli wewnętrznej był odpowiedzialny za weryfikację *ex ante* operacji finansowych urzędnika zatwierdzającego. Tę samą sytuację odnotowano w roku budżetowym 2005. Takie zaangażowanie w prowadzenie operacji finansowych jest niezgodne z zasadą całkowitej niezależności kontrolera wewnętrznego w wypełnianiu jego obowiązków, ustanowioną w art. 86 rozporządzenia finansowego.

## 10.13. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Jak to zostało już wskazane w odpowiedzi udzielonej w punkcie 9.21 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2004, zadania z zakresu weryfikacji *ex ante* z jednej strony i kontroli wewnętrznej z drugiej strony wykonywane są przez różne osoby w ramach tej samej jednostki administracyjnej pod kontrolą pojedynczego urzędnika, również zajmującego stanowisko kontrolera wewnętrznego. Ta struktura administracyjna została ustanowiona początkowo z uwagi na rozmiar Trybunału Sprawiedliwości i brak personelu wyspecjalizowanego w kwestiach kontroli i zarządzania finansowego. Ponadto uważano również, że odpowiedzialność administracyjna powierzona kontrolerowi wewnętrznemu, polegająca na kierowaniu małym zespołem kontrolerów, w żaden sposób nie wpływa na ich niezależność przy wykonywaniu przez nich zadań z zakresu kontroli.

Jednakże rozważywszy uwagi formułowane w tym przedmiocie przez organy kontroli i udzielania absolutorium, administracja Trybunału zaproponowała, że w ramach przygotowywania preliminarza budżetowego dotyczącego dochodów i wydatków w roku budżetowym 2007 zmieni ten model organizacji poprzez utworzenie jednostki administracyjnej odpowiedzialnej wyłącznie za weryfikację, w ramach której utworzone zostaną w tym celu dwa dodatkowe etaty (jeden administratora, by zapewnić wykonanie zadań z zakresu zarządzania, i jeden asystenta, by wzmocnić zespół odpowiedzialny za weryfikację). Ta nowa struktura administracyjna będzie mogła zatem zostać wprowadzona w następnych miesiącach.

## 10.14. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

10.14. W drugiej połowie 2005 r. kontroler wewnętrzny przeprowadził kilka kontroli i wystosował zalecenia dla sprawdzanych jednostek. Jednakże w trakcie trwania kontroli Trybunału Obrachunkowego niedostępne były żadne sprawozdania kontrolera wewnętrznego.

Podczas wizytacji kontroli wewnętrznej Trybunału Sprawiedliwości przez kontrolera Trybunału Obrachunkowego w kwietniu 2006 r. zdecydowano, że kopie sprawozdań z kontroli przeprowadzonych w 2005 r. zostaną mu oficjalnie udostępnione po tym, jak zapozna się z nimi Prezes Trybunału Sprawiedliwości. Prezes Trybunału zapoznał się z nimi w maju 2006 r. a następnie kopie tych sprawozdań zostały przekazane właściwym służbom Trybunału Obrachunkowego.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Trybunał Obrachunkowy**

10.15. Trybunał Obrachunkowy jest poddawany kontroli przez zewnętrzną firmę audytorską, która wydała poświadczenie w sprawie prawidłowości i rzetelności sprawozdania finansowego na dzień 31 grudnia 2005 r., do którego dołączono sprawozdanie na temat procedur administracyjnych i księgowych, właściwego zarządzania finansami i systemu kontroli wewnętrznej. W sprawozdaniu tym audytor stwierdza, że prace przez niego prowadzone „nie doprowadziły do ujawnienia faktów, które podawałyby w wątpliwość adekwatność stosowanych procedur administracyjnych i księgowych, jak również procedur kontroli wewnętrznej i zgodności zarządzania finansami z obowiązującymi przepisami”. Poświadczenie i sprawozdanie zostaną opublikowane w Dzienniku Urzędowym.

**Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny**

10.16. Stworzenie w 2005 r. jednostki odpowiedzialnej za koordynację działań finansowych i działań w zakresie zamówień we wspólnych jednostkach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów poprawiło roczne planowanie przetargów i zapewniło jednostkom operacyjnym doradztwo dotyczące procedur przetargowych. Niektóre niedociągnięcia wciąż jednak istniały w zakresie organizacji niektórych procedur udzielania zamówień (na przykład zbyt mało czasu na weryfikację skomplikowanych projektów umów), a procedury koordynacji między nową jednostką a jednostkami operacyjnymi nie zostały jasno określone.

**Komitet Regionów**

10.17. Uwagi zawarte w pkt 10.16 odnoszą się również do Komitetu Regionów.

10.18. W następstwie przeprowadzonej przez Trybunał kontroli w ramach DAS 2004 oraz dwóch kontroli wewnętrznych administracja Komitetu Regionów poprosiła niektóre osoby korzystające z przelewów wynagrodzenia z zastosowaniem współczynnika korygującego o przedstawienie dodatkowych dowodów. W kilku przypadkach zaprzestano dokonywania przelewów osobom, na rzecz których przed majem 2004 r. dokonywano nieprawidłowych przelewów i/lub które nie przedstawiły wystarczających dokumentów poświadczających

**10.16. ODPOWIEDZI EUROPEJSKI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

Komitety z zadowoleniem przyjmują stwierdzenie Trybunału, że poprawiło się roczne planowanie zamówień oraz że działy operacyjne skorzystały z jasnych wskazówek dotyczących procedur przetargowych. W 2005 r. przyjęto i opublikowano w intranecie procedury koordynacji działań nowego działu zajmującego się „finansami i kontraktami” w Służbach Wspólnych EKES-u i KR-u i innych działów. Na podstawie zebranych doświadczeń w drugiej połowie 2006 r. mogą zostać wydane bardziej szczegółowe wytyczne. Ponadto w 2006 r. bardziej systematycznie angażuje się weryfikatorów już na wczesnych etapach procedury zamówień publicznych, a 28 modeli dokumentów do wykorzystania w procedurze zamówień publicznych zostało zatwierdzonych przez służby prawne i opublikowanych w intranecie.

**10.18. ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW**

Wewnętrzną kontrolę przelewów wynagrodzeń przeprowadzaną na wniosek Sekretarza Generalnego zakończono dopiero w lutym 2006 r., a kopię sprawozdania z kontroli przesłano do Trybunału Obrachunkowego. W konsekwencji administracja podejmuje obecnie działania mające na celu odzyskanie zawyżonych kwot, które wypłacono ograniczonej liczbie urzędników. Większość zaleceń pokontrolnych została już wykonana.

## UWAGI TRYBUNAŁU

te przelewy. W 2005 r. administracja nie odzyskała żadnych nadpłaconych kwot, chociaż zgodnie z art. 85 regulaminu pracowniczego „każda kwota nadpłacona zostanie rewindykowana w przypadku gdy osoba, która ją otrzymała, była świadoma, że wypłata była nienależna lub jeżeli fakt nadpłaty był na tyle oczywisty, że osoba ta nie mogła być go nieświadoma”.

**Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i Europejski Inspektor Ochrony Danych**

10.19. Kontrola nie dała podstaw do wysunięcia istotnych uwag.

*Wniosek ogólny*

10.20. Wszystkie instytucje wprowadziły udoskonalenia służące dostosowaniu stosowanych systemów nadzoru i kontroli do wymogów nowego rozporządzenia finansowego. Kontrola Trybunału wykazała, że niezależnie od niedociągnięć opisanych w poprzednich punktach, systemy nadzoru i kontroli były odpowiednie, aby móc zarządzać ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń wydatków administracyjnych instytucji. Trybunał nie stwierdził żadnych istotnych błędów mających wpływ na legalność i prawidłowość wydatków administracyjnych.

*Sprawozdania specjalne opublikowane po sporządzeniu ostatniego sprawozdania rocznego*

10.21. Sprawozdanie specjalne nr 9/2006 dotyczące kosztów tłumaczeń pisemnych ponoszonych przez Komisję, Parlament i Radę.

## AGENCJE UNII EUROPEJSKIEJ

10.22. Kontrola agencji Unii Europejskiej (zwanymi dalej agencjami) jest przedmiotem specjalnych sprawozdań rocznych. Trybunał sporządził 18 takich sprawozdań za rok budżetowy 2005. Budżet agencji wyniósł w 2005 r. 926,8 mln euro, wobec 885,3 mln euro w 2004 r. Liczba stanowisk przyznanых dla wszystkich agencji wzrosła z 2 233 w 2004 r. do 2 644 w 2005 r. Główne dane na temat agencji zostały przedstawione w **tabeli 10.3**.

**10.22. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*Agencje działają niezależnie i stosują oddzielną procedurę rozliczania się z wydatków administracyjnych. Uwagi Trybunału odnoszą się zatem bezpośrednio do tych agencji. Na prośbę agencji Komisja udziela im pomocy i wsparcia, pomagając na przykład w zrozumieniu i właściwym zinterpretowaniu przepisów oraz we wprowadzeniu zasad kontroli wewnętrznej.*

Tabela 10.3 — Agencje Unii Europejskiej — Główne dane

Agencje Unii Europejskiej	Siedziba	Rok utworzenia	Budżet <sup>(1)</sup> (w mln euro)		Przyznana liczba stanowisk	
			2004	2005	2004	2005
Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego	Saloniki	1975	16,6	16,6	88	91
Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy	Dublin	1975	18,1	18,8	91	94
Europejska Agencja Ochrony Środowiska	Kopenhaga	1990	33,6	32,1	115	115
Europejska Fundacja Kształcenia	Turyń	1990	18,4	26,7	104	104
Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii	Lizbona	1993	12,2	13	77	77
Europejska Agencja Leków	Londyn	1993	99,1	110,1	314	379
Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej	Luksemburg	1994	29,8	28,4	181	181
Wspólnotowy Urząd Odmian Roślin	Angers	1994	11,3	10,5	38	38
Urząd Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego	Alicante	1994	190	218,4	675	675
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa i Higieny w Pracy	Bilbao	1995	10,7	13,4	38	40
Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii	Wiedeń	1997	7,9	8,2	34	37
Europejska Agencja Odbudowy	Saloniki	2000	374,6	276,5	114	114
Eurojust	Haga	2002	9,3	13	76	87
Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego	Kolonia	2002	11,3	57,5	95	200
Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego	Lizbona <sup>(2)</sup>	2002	13,3	35,3	55	95
Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności	Parma	2002	29,1	36,7	138	194
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji	Heraklion <sup>(3)</sup>	2003	—	6,8	—	38
Europejska Agencja Kolejowa <sup>(4)</sup>	Valenciennes	2003	—	—	—	—
Europejskie Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób	Sztokholm	2005	—	4,8	—	85
<b>Łącznie</b>			<b>885,3</b>	<b>926,8</b>	<b>2 233</b>	<b>2 644</b>

(1) Środki na zobowiązania.

(2) W 2005 r. tymczasowa siedziba organu mieściła się w Brukseli.

(3) W części 2005 r. organ miał tymczasową siedzibę w Brukseli.

(4) W 2005 r. za zarządzanie budżetem tego organu odpowiedzialna była Komisja. Nie sporządzono żadnego sprawozdania specjalnego dotyczącego wykonania tego budżetu.



## UWAGI TRYBUNAŁU

10.23. W przypadku kilku agencji wykonanie budżetu cechuje się słabym poziomem wykorzystania środków. Wynika to głównie z planowania nieuwzględniającego możliwości organizacyjnych agencji. Ograniczone wykorzystanie środków kontrastuje ze znacznymi zasobami finansowymi, którymi dysponują niektóre agencje. Trybunał stwierdził, że Komisja, dokonując transferów środków na rzecz agencji, nie zawsze przestrzegała zasady stanowiącej, iż transfery środków opierają się na właściwych i uzasadnionych oszacowaniach potrzeb finansowych agencji.

10.24. W kilku przypadkach agencje nie przygotowały oceny ryzyka operacyjnego. Trybunał ponownie odnotował niedociągnięcia w zakresie przestrzegania zasady przejrzystości podejmowanych decyzji przy rekrutacji pracowników i w procedurach udzielania zamówień. Trybunał uważa, że kontroler wewnętrzny Komisji, który jest również kontrolerem wewnętrznym każdej agencji finansowanej ze środków wspólnotowych, powinien czynić dalsze starania, aby doprowadzić do wzmocnienia systemów kontroli wewnętrznej agencji.

10.25. Trybunał stwierdził, że z zasady zarządzanie kosztami działań nie zostało wdrożone w agencjach, mimo iż ramowe rozporządzenie finansowe, które ma do nich zastosowanie, zaleca takie zarządzanie, tak jak ma to miejsce w przypadku budżetu ogólnego. Rozporządzenie finansowe nakłada również obowiązek wprowadzenia księgowości memoriałowej od roku budżetowego 2005. Ponieważ sprawozdania finansowe agencji są konsolidowane ze sprawozdaniami instytucji wspólnotowych, Komisja powinna zapewnić agencjom bardziej bezpośrednio wsparcie, aby pomóc im w przestrzeganiu zasad ustanowionych przez księgowego Komisji.

**10.23. ODPOWIEDZI KOMISJI**

Na niski poziom wykonania budżetu agencji systematycznie wskazywano we wnioskach z audytów prowadzonych przez Służbę Audytu Wewnętrznego (IAS) w ramach pełnienia przez nią roli audytora wewnętrznego agencji.

Zgodnie z art. 50 rozporządzenia finansowego (WE, Euratom) nr 2343/2002 każda agencja przedstawia Komisji wnioski dotyczące płatności całości lub części subwencji wspólnotowej, uzupełnione prognozą przepływu środków pieniężnych, zgodnie z warunkami i w odstępach czasowych uzgodnionych z Komisją. Z reguły Komisja realizuje płatności w transzach. Po otrzymaniu od agencji rocznych sprawozdań finansowych, zatwierdzonych przez ich zarząd, Komisja jest zobowiązana odzyskać kwoty, które nie zostały przeznaczone na wydatki. Komisja przeanalizuje jednak przypadki wskazane przez Trybunał i w razie potrzeby przypomni o konieczności stosowania odpowiednich procedur oddelegowanym urzędnikom zatwierdzającym, do których należy wyłączna odpowiedzialność za zatwierdzanie wniosków agencji.

**10.24. ODPOWIEDZI KOMISJI**

Prowadzenie kontroli wewnętrznej, ocena ryzyka operacyjnego jak również przestrzeganie odpowiednich procedur rekrutacji i udzielania zamówień publicznych to zadania, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi dyrekcja danej agencji. Składane od 2004 r. sprawozdania z audytu prowadzonego w agencjach przez IAS zawierają bardzo dokładne zalecenia co do kontroli wewnętrznej. Jeśli chodzi o zamówienia publiczne, Komisja publikuje odpowiednie wskazówki, udziela agencjom dostępu do swoich baz informacji finansowych i punktów informacyjnych oraz oferuje szkolenia skierowane do międzyagencyjnej sieci prawnej (IALN). W dniu 16 grudnia 2005 r. Komisja przyjęła wytyczne dotyczące polityki kadrowej w agencjach regulacyjnych, w których zaleca się normalizację procedur doboru kadr w agencjach poprzez zwiększenie udziału EPSO.

**10.25. ODPOWIEDZI KOMISJI**

Agencje są zobowiązane do kierowania się własnym rozporządzeniem finansowym opracowanym na podstawie rozporządzenia finansowego (WE, Euratom) nr 2343/2002, w którym wymaga się, by w odniesieniu do realizowanych wydatków stosowano „oznaczenie zawierające klasyfikację według przeznaczenia”.

Komisja uważa, że agencje powinny stopniowo wprowadzać zarządzanie kosztami działań, szczególnie że potrzebę taką systematycznie podkreślano we wnioskach z audytów przeprowadzonych przez IAS.

Komisja oczekuje, że agencje zastosują nowe zasady księgowości memoriałowej i że znajdzie to pełne odzwierciedlenie zarówno w informacjach przekazywanych na potrzeby konsolidacji, jak i w indywidualnych sprawozdaniach finansowych poszczególnych agencji. Za pośrednictwem spotkań i podręczników Komisja przekazała agencjom liczne wskazówki na temat prawidłowego stosowania tych wspomnianych zasad.

## UWAGI TRYBUNAŁU

10.26. W trakcie kontroli agencji Trybunał stwierdził, że Komisja zapewniała agencjom ograniczone wsparcie na miejscu, pomimo rosnącej złożoności wspólnotowych zasad zarządzania i pomimo większego udziału Komisji w funkcjonowaniu agencji <sup>(4)</sup>. Niezależność agencji nie oznacza, że Komisja powinna powstrzymać się od ogólnych inicjatyw mających na celu dostarczenie pomocy technicznej niezbędnej w związku z ograniczoną wielkością agencji.

10.27. Kilka agencji stworzyło wspólną jednostkę, aby pomóc użytkownikom w agencjach przystosować informatyczne systemy zarządzania finansami, tak aby były one kompatybilne z systemami używanymi przez Komisję. Grupa ta, nazywana Wspólną Jednostką Wsparcia, której budżet wynosi około 400 000 euro, nie posiada osobowości prawnej <sup>(5)</sup>. Od roku budżetowego 2000 funduszami tymi (około 1,8 mln euro) Wspólna Jednostka Wsparcia zarządzała poza systemami budżetowymi agencji. Chociaż idea współpracy między agencjami zasługuje na wsparcie, forma tej współpracy nie może ignorować budżetowych zasad jednolitości i przejrzystości. Należy, przy wsparciu Komisji, naprawić tę sytuację, uznając wkłady agencji na rzecz grupy jako dochody przeznaczone na określony cel.

**10.26. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*Komisja udziela agencjom wsparcia w takich dziedzinach, jak: księgowość, zamówienia publiczne, polityka kadrowa i kontrola (patrz także: odpowiedzi na pkt 10.23, 10.24 i 10.25), jednak z uwagi na dużą liczbę zainteresowanych agencji nie możliwe jest świadczenie tego rodzaju pomocy na miejscu.*

**10.27. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*WJW jest przykładem dobrej współpracy między agencjami, dzięki której mogą one dzielić się kosztami i wiedzą. Zaliczki wypłacone na poczet WJW figurują wśród wydatków budżetowych agencji, które korzystają z systemu. Saldo rachunku bankowego WJW pojawia się w tymczasowych sprawozdaniach finansowych Europejskiej Agencji Leków (EMA) za rok budżetowy 2005 (EMA przewodniczyła WJW w 2005 r.). Jednak, jak wskazał Trybunał, ujmowanie tej współpracy na rachunkach agencji powinno się odbywać z poszanowaniem budżetowych zasad jednolitości i przejrzystości. Agencje są w pełni niezależne od Komisji i Komisja nie ma uprawnień do kontrolowania ich działalności finansowej. Komisja mimo to poruszy z agencjami kwestie wynikające z ustaleń Trybunału.*

*Ponadto większość obecnych użytkowników systemu zarządzania finansami obsługiwanego przez WJW poprosiła o umożliwienie im bezpośredniego połączenia z systemem ABAC oraz o wsparcie ze strony Komisji. Spełnienie tej prośby planuje się na rok 2007.*

<sup>(4)</sup> W przypadku wszystkich agencji, poza OHMI i OCVV, finansowanych głównie ze środków własnych, Komisja odgrywa główną rolę w mianowaniu dyrektora i niektórych członków zarządu, wyraża opinię o programach pracy, proponuje kwotę dotacji na funkcjonowanie i wypłaca tę kwotę, konsoliduje sprawozdania finansowe i wyznacza swojego pracownika do pełnienia funkcji kontrolera wewnętrznego wszystkich agencji.

<sup>(5)</sup> Porozumienie co do ustanowienia grupy zawarte w 1998 r. przewidywało, że jedna z agencji zapewni zarządzanie oraz że uwzględni ona transakcje grupy w swoich sprawozdaniach. Od roku budżetowego 2000 nie miało to miejsca.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## SZKOŁY EUROPEJSKIE

10.28. Specjalne sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące szkół europejskich (niepublikowane w Dzienniku Urzędowym) jest przekazywane radzie najwyższej i dyrektorom szkół europejskich. Budżet szkół w 2005 r., który wyniósł 227 mln euro, był finansowany głównie z dotacji Komisji (127 mln euro) oraz wkładów państw członkowskich (50 mln euro). Główne dane dotyczące szkół europejskich znajdują się w **tabeli 10.4**.

10.29. Sprawozdanie Trybunału za rok budżetowy 2005 dotyczące szkół nie zostało jeszcze przyjęte.

Tabela 10.4 — Szkoły europejskie — Główne dane

Szkoly europejskie	Kraj	Rok założenia	Budżet <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> (w mln euro)		Dotacja otrzymana od Komisji <sup>(2)</sup> (w mln euro)		Liczba uczniów <sup>(3)</sup>	
			2005	2004	2005	2004	2005	2004
Biuro	Belgia	1957	8,5	7,9	6,6	5,7	—	—
Luksemburg I	Luksemburg	1953	33,3	34,6	19,4	20,3	3 190	3 101
Luksemburg II	Luksemburg	2004	6,6	2,7	3,7	1,2	891	827
Bruksela I Uccle	Belgia	1958	27,1	26,0	16,0	17,0	2 617	2 394
Bruksela II (Woluwe)	Belgia	1974	27,3	27,1	17,1	17,7	3 014	2 917
Bruksela III (Ixelles)	Belgia	1999	25,6	24,2	16,9	15,7	2 781	2 773
Mol	Belgia	1960	10,7	10,9	6,0	6,4	622	643
Varese	Włochy	1960	16,4	15,8	8,4	7,8	1 318	1 317
Karlsruhe	Niemcy	1962	11,8	11,8	4,3	3,9	1 044	1 074
Monachium	Niemcy	1977	18,7	18,6	0,9	1,0	1 557	1 504
Frankfurt	Niemcy	2002	9,4	8,8	3,5	4,2	876	809
Alicante	Hiszpania	2002	10,4	9,9	3,2	5,7	987	950
Bergen	Niderlandy	1963	10,8	11,5	5,0	6,3	626	664
Culham	Zjednoczone Królestwo	1978	11,2	12,3	5,4	5,5	856	889
<b>Łącznie</b>			<b>227,8</b>	<b>222,1</b>	<b>116,4</b>	<b>118,4</b>	<b>20 379</b>	<b>19 862</b>

(1) Całość dochodów i wydatków zgodnie z budżetem poszczególnych szkół europejskich i biura wraz ze wszystkimi zmianami budżetów przyjętych początkowo.

(2) Źródło: Szkoły europejskie.

(3) Źródło: Roczne sprawozdanie sekretarza generalnego dla rady najwyższej szkół europejskich za 2005 r.

Uwaga: Różnice w sumach wynikają z zaokrągleń.



## ROZDZIAŁ 11

**Instrumenty finansowe i działalność bankowa**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	11.1–11.3
Umowa trójstronna z EFI	11.4–11.5
Stopniowe zmniejszanie skali operacji kapitału ryzyka	11.6–11.13
Wprowadzenie	11.6
Partnerzy Inwestyjni Wspólnoty Europejskiej (PIWE)	11.7
Program MEDIA	11.8–11.9
Stopniowe zmniejszanie skali operacji kapitału ryzyka realizowanych przez DG ECFIN	11.10
Wnioski i zalecenia	11.11–11.13
Fundusz Gwarancyjny dla Działań Zewnętrznych	11.14–11.15
Europejska Wspólnota Węgla i Stali w likwidacji	11.16–11.21

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

11.1. W zakresie działalności bankowej wyróżnia się następujące wspólnotowe instrumenty finansowe:

- pożyczki udzielane ze środków budżetowych lub z pożyczonych funduszy, włącznie z operacjami kapitału ryzyka <sup>(1)</sup>,
- dotacje na spłatę odsetek z funduszy budżetowych,
- gwarancje na pożyczki zaciągnięte oraz pożyczki udzielane przez strony trzecie, włącznie z Funduszem Gwarancyjnym dla Działań Zewnętrznych,
- udziały w instytucjach działających w interesie publicznym <sup>(2)</sup>, oraz
- udział w operacjach specjalnych, takich jak zapewnienie kapitału podwyższonego ryzyka (*venture capital*).

11.2. Powyższe instrumenty finansowe wykorzystywane są zarówno w państwach członkowskich, jak i — w szerszym zakresie — poza Unią, w ramach polityk zewnętrznych. Ich głównym celem jest wspomaganie wzrostu gospodarczego, poprawa infrastruktury i tworzenie miejsc pracy, w szczególności w małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP), poprzez działania poprawiające ich dostęp do środków finansowych. Europejska Wspólnota Węgla i Stali w likwidacji zaangażowana jest w podobne transakcje.

11.3. Kontrola Trybunału objęła stopniowe zmniejszanie skali operacji kapitału ryzyka, działalność Funduszu Gwarancyjnego dla Działań Zewnętrznych oraz działalność Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w likwidacji (EWWiS w likw.).

## UMOWA TRÓJSTRONNA Z EFI

11.4. Umowę trójstronną z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI) i Komisją zawarto po raz pierwszy w 2001 r. Umowa ta została następnie przedłużona przez Trybunał na kolejne dwa lata do września 2005 r. Artykuł 2 umowy stanowi, że do celów prowadzonej przez Trybunał kontroli udziału

**11.4.** *Dostęp do dodatkowych informacji jest rozważany w ramach procesu renowacji umowy trójstronnej, o którym mowa w pkt 11.5.*

<sup>(1)</sup> Kapitał ryzyka to inwestycje w przedsiębiorstwa wysokiego ryzyka o tendencji wzrostowej, takie jak inwestycje w przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność, małe firmy i nowe technologie.

<sup>(2)</sup> Na przykład w Europejskim Funduszu Inwestycyjnym (EFI) i Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR).



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Wspólnoty w kapitale EFI komisja obrachunkowa EFI udostępnia Trybunałowi swoje sprawozdania i sprawozdania zewnętrznych audytorów oraz wszelkie inne dokumenty robocze, które mają znaczenie dla prowadzonych przez niego kontroli. Jednakże na spotkaniu dnia 10 czerwca 2005 r. z komisją obrachunkową EFI odmówiono udzielenia dostępu do dokumentów roboczych audytorów. Z tego powodu Trybunał sprzeciwił się kolejnemu przedłużeniu umowy na okres po wrześniu 2005 r.

11.5. O zamiarze renegotjowania umowy poinformowano w liście Prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) w czerwcu 2005 r. Rozmowy z EFI i Komisją nadal były w toku w lipcu 2006 r.

#### STOPNIOWE ZMNIEJSZANIE SKALI OPERACJI KAPITAŁU RYZYKA

##### Wprowadzenie

11.6. UE uczestniczyła w różnych operacjach kapitału ryzyka i wraz z zakończeniem programów w ostatnich latach stopniowo zmniejszała skalę przeprowadzanych operacji. Spłata dotacji i pożyczek miała nastąpić na określonych warunkach i po pewnym czasie. Kontrola Trybunału objęła pięć operacji kapitału ryzyka, zarządzanych przez Biuro Współpracy EuropeAid (DG AIDCO), Dyрекcję Generalną ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów (DG INFSO) i Dyрекcję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN). Całkowite kwoty pozostające do spłaty dotyczące skontrolowanych operacji są wskazane w **tabeli 11.1**. Przez szereg lat Trybunał wskazywał na utrzymujące się problemy z uzgodnieniami i wyceną oraz nieumiejętność rozwiązania wskazanych problemów<sup>(3)</sup> przez Komisję. Celem obecnej kontroli było sprawdzenie, czy Komisja podjęła odpowiednie działania monitorujące stopniowe zmniejszanie skali przeprowadzanych operacji oraz służące ochronie interesów finansowych Wspólnoty, a także czy odnośne pozycje w sprawozdaniach finansowych były kompletne i wiarygodne.

<sup>(3)</sup> Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 1.19 i tabela 1.1; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 1.10 i tabela 1.1; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2002, pkt 1.18–1.22; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2001, pkt 9.20.

Tabela 11.1 — Przegląd skontrolowanych operacji kapitału ryzyka

(w mln euro)

Działanie	Płatności ogółem		Aktywa ujęte w bilansie		Aktualizacja wyceny ujęta w bilansie	
	do 31.12.2005	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2004	31.12.2005	
PIWE (Partnerzy Inwestycyjni Wspólnoty Europejskiej)	224,2	63,66	51,19	- 38,88	- 8,9	
MEDIA II	302,3 <sup>(1)</sup>	41,66	36,53	- 28,07	- 24,53	
Venture consort	10,2	1,49	0,77	- 1,49	- 0,77	
Program Eurotech Capital	9,5	1,63	0,46	- 1,63	- 0,46	
Program Joint Venture	10,3	5,76	4,41	- 5,76	- 4,41	

<sup>(1)</sup> Z całej kwoty, 130,3 mln euro to pożyczki i warunkowo zwracane zaliczki.

#### Partnerzy Inwestycyjni Wspólnoty Europejskiej (PIWE)

11.7. PIWE był programem wspierającym tworzenie wspólnych przedsiębiorstw na rynkach wschodzących Azji, Ameryki Łacińskiej, regionu śródziemnomorskiego i Południowej Afryki. Łączna kwota płatności przeznaczonych dla PIWE wyniosła 224,2 mln euro. W związku z zakończeniem w 1999 r. programu PIWE dwie jednostki pomocy technicznej, którym Komisja zleciła zarządzanie finansowe operacjami i ich obsługę administracyjną, zakończyły swoją działalność pod koniec 2000 r. <sup>(4)</sup> Jednakże — w odniesieniu do zarządzania programem — do września 2005 r., kiedy to zaczęła działać specjalna jednostka w DG AIDCO, Komisja nie poczyniła znaczących postępów w zakresie zamykania programu. Jednostka ta zmuszona była zrekonstruować bazy danych i na podstawie różnych źródeł zidentyfikowała 1 843 niezakończone sprawy, ale z powodu braku działań monitorujących w minionym pięcioletnim okresie zagwarantowanie wiarygodności i kompletności danych jest niemożliwe. Pod koniec 2005 r. w toku było nadal 1 276 najbardziej problematycznych spraw. W wielu sprawach brakowało zasadniczych informacji finansowych. Kontrola Trybunału wykazała, że w kwestii nieprawidłowych płatności w wysokości 207 000 euro, zrealizowanych wielu lat temu, nie podjęto żadnych działań <sup>(5)</sup>, a także że realizacja nakazów odzyskania środków nie była monitorowana (4 mln euro) lub zlecenia nie były wystawiane (62,3 mln euro). W marcu 2006 r. właściwa jednostka DG AIDCO oceniła, że kwota pozostająca do odzyskania wynosi 21 mln euro.

11.7. Komisja przyznaje, że szczególnie w latach 2001–2004 nie poświęcano niewystarczającej uwagi kwestii likwidacji PIWE oraz że ma to w dalszym ciągu wpływ na wiarygodność i kompletność sprawozdań finansowych. Jednak również zanim została powołana specjalna jednostka w EuropeAid nie podejmowano zbyt wielu działań zmierzających do zamknięcia projektów PIWE.

Program PIWE jest obecnie regularnie i właściwie monitorowany. Na dzień 31 maja 2006 r. analizy wciąż wymagało 800 działań PIWE; przewiduje się, że analiza wszystkich projektów zostanie zakończona przed końcem 2006 r. Wówczas Komisja będzie w stanie zapewnić kompletne i wiarygodne sprawozdanie finansowe.

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 772/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. (Dz.U. L 112 z 21.4.2001, str. 1) stanowi m.in., że Komisja podejmuje konieczne kroki w celu zakończenia i zamknięcia projektów PIWE.

<sup>(5)</sup> Na przykład, trzy sprawy łącznie opiewające na kwotę 207 000 euro. Kwoty te przekraczają początkowe zobowiązania i zostały wpłacone omyłkowo na niewłaściwe rachunki bankowe. Kwota wyjściowych zobowiązań mogła zostać przekroczona, ponieważ zaciągano jedynie zobowiązania globalne.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Program MEDIA

11.8. Celem programów MEDIA <sup>(6)</sup> jest wspieranie europejskiego przemysłu audiowizualnego. Program MEDIA II, który obecnie stopniowo kończy się, został powołany w drodze decyzji Rady 95/563/WE z dnia 10 lipca 1995 r. <sup>(7)</sup>. Program ten obejmował łączną kwotę 302,3 mln euro, z której 130,3 mln euro udostępniono w postaci pożyczek lub warunkowo zwracanych zaliczek, 149,6 mln euro w postaci dotacji, pozostałe sumy zostały wykorzystane na działania horyzontalne podejmowane w ramach programu (biura MEDIA, koszty biur pomocy technicznej itp.). Na koniec 2005 r. otwarte płatności w ramach prefinansowania wynosiły 48,6 mln euro, z czego 6,9 mln euro zostało przekształcone w dotacje, na kwotę 10,4 mln euro wystawiono nakazy odzyskania środków, a 31,3 mln euro określono jako należności.

11.9. W ramach tego programu udzielanie pożyczek i przyznanie subsydiów w przemyśle audiowizualnym było uzależnione od spełnienia niezwykle złożonych warunków, co wymagało stałego monitorowania w dłuższym okresie czasu. Na przykład, jeżeli projekt nie przeszedł do fazy produkcji lub zaniechano jego realizacji przed upłynięciem pewnego okresu, spłacie podlegało 25 % zaciągniętej pożyczki. Jeżeli jednak projekt wszedł w fazę produkcji w ciągu trzech lat, spłacie podlegała cała kwota pożyczki; Komisja jednakże nigdy nie monitorowała zgodności z tymi warunkami. Do końca 2005 r. <sup>(8)</sup>, w imieniu Komisji programem MEDIA II zarządzało Biuro Pomocy Technicznej. Trybunał wykrył, że w odniesieniu do operacji finansowych sprzed 2001 r. służby Komisji nie dysponowały szczegółowymi informacjami księgowymi dotyczącymi programu, ani certyfikatami kontrolnymi dla realizowanych operacji finansowych. W odniesieniu do nowszych transakcji, dokumentacja często była niepełna i nie prowadzono odpowiednich działań następczych, co w niektórych przypadkach prowadziło do nieterminowego wystawiania nakazów odzyskania środków <sup>(9)</sup>.

**11.9.** *Mimo opóźnień odnotowanych w niektórych przypadkach przez trzy lata umownego okresu obowiązywania umów w sprawie wspierania działalności rozwojowej Biuro Pomocy Technicznej prowadziło, pod nadzorem Komisji, działania następcze w odniesieniu do projektów.*

*Przejęcie projektów w ramach programu MEDIA przez nową Agencję Wykonawczą ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) z dniem 1 stycznia 2006 r. spowodowało konieczność przeniesienia projektów prowadzonych przez Biuro Pomocy Technicznej jak i projektów prowadzonych przez Komisję.*

*Po zakończeniu procesu przejmowania projektów w ramach programu MEDIA przez agencję wykonawczą możliwe będzie usunięcie występujących w przeszłości niedociągnięć strukturalnych.*

<sup>(6)</sup> MEDIA I: 1991–1996 (prawie zakończony, z wyjątkiem dwóch przypadków, wszystkie aktywa finansowe w wysokości 26,7 mln euro zostały odpisane na koniec 2003 r. i żadne dalsze działania windykacyjne nie są planowane), MEDIA II: 1996–2000, MEDIA plus: 2001–2006 (w toku).

<sup>(7)</sup> Dz.U. L 321 z 30.12.1995, str. 25.

<sup>(8)</sup> Ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2006 r. zarządzanie i zadania administracyjne związane z programem zostały przekazane nowej Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego Komisji.

<sup>(9)</sup> W 9 transakcjach na 32 zbadane ogólną kwotę szacuje się na około 1,1 mln euro. Obejmuje ona także jeden zakwestionowany przypadek, w sprawie którego nie podejmowano żadnych działań od 2003 r., dotyczący kwoty szacowanej na 1 mln euro.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Stopniowe zmniejszanie skali operacji kapitału ryzyka realizowanych przez DG ECFIN*

11.10. Celem trzech programów inwestycyjnych dotyczących kapitału podwyższonego ryzyka (*venture capital*), w których łączny wkład finansowy UE wynosi około 30 mln euro, jest stymulacja inwestycji w priorytetowych, acz ryzykownych sektorach rynku. W wyniku kontroli wykryto słabości występujące w przeszłości w zakresie zarządzania, działań następczych oraz kończenia programów, a mianowicie problemy z zarządzaniem dochodami, brak wyceny inwestycji, zakłócenia w procesie monitorowania i w sprawozdawczości, opóźnienia w zamykaniu spraw. Nie można było zatem uzyskać wystarczającej pewności co do należytego zarządzania finansami, ani ochrony interesów finansowych Wspólnot, ani także potwierdzić dokładności odpowiednich kwot ujętych w sprawozdaniach finansowych UE. Jednostka kontroli wewnętrznej DG ECFIN doszła do takich samych wniosków w wyniku własnej wcześniejszej kontroli przeprowadzonej w 2005 r.

*Wnioski i zalecenia*

11.11. Pomimo złożoności poszczególnych programów Komisja nigdy nie przydzieliła wystarczających środków do długoterminowego prawidłowego zarządzania takimi działaniami. Chociaż Komisja podjęła działania naprawcze, kontrola potwierdziła — zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami Trybunału (z wyjątkiem MEDIA II) — utrzymujące się niedociągnięcia w zakresie monitoringu i nieumiejętność ochrony finansowych interesów Wspólnoty w przeszłości.

11.12. W odniesieniu do programów PIWE i MEDIA II odpowiednie pozycje w sprawozdaniach finansowych nie zapewniają kompletnej ani wiarygodnej wyceny aktywów w bilansie Komisji. W przypadku PIWE rozliczenie rachunków wciąż wymaga podjęcia zasadniczych działań.

11.13. Trybunał zaleca, aby:

- nakazy odzyskania środków były wystawiane niezwłocznie po ustaleniu kwot do odzyskania. Płatności powinny być kompensowane kwotami odzyskiwanymi; ulepszony system monitoringu wewnętrznego powinien przyspieszyć zamykanie akt działań przez wyznaczanie celów tygodniowych i miesięcznych; poprawie powinna ulec także procedura stopniowego zmniejszania skali podejmowanych działań,

11.10. W wyniku audytu przeprowadzonego w lipcu 2005 r. przez komórkę audytu wewnętrznego (IAC) DG ECFIN wprowadzono proaktywną, ogólną strategię likwidacji wszystkich trzech programów inwestycyjnych w celu zamknięcia pozostałych projektów (z 91 projektów ogółem na koniec roku otwartych pozostało tylko 14). W wyniku tej polityki zamknięto dodatkowe projekty w 2006 r. Niektórych projektów (7) nie można zamknąć przed 2012 r. ze względu na obowiązujące terminy umowne.

Biorąc pod uwagę plan działania opracowany w wyniku audytu IAC w DG ECFIN, Komisja uważa, że ma teraz wystarczającą pewność co do dokładności i kompletności danych liczbowych dotyczących wspomnianych trzech programów na podstawie różnych kontroli przeprowadzonych w ciągu ostatniego roku.

11.11. Zdaniem Komisji program PIWE jest obecnie regularnie i właściwie monitorowany. Zgodnie z aktualnymi prognozami analiza wszystkich projektów zostanie zakończona przed końcem 2006 r. Wówczas Komisja będzie w stanie zapewnić kompletne i wiarygodne sprawozdanie finansowe.

11.12. Zasady zarządzania programem Media II nie pozwalają na dokładne ujęcie powiązanych transakcji.

W przypadku PIWE od marca 2005 r. podejmowane są intensywne działania mające na celu rozliczenie rachunków; przewiduje się, że zostaną one w istotnej części zakończone przed końcem 2006 r.

11.13.

- Komisja zgadza się, że płatności powinny być kompensowane z kwotami odzyskiwanymi. EuropeAid zapewnia już cotygodniowe monitorowanie wyników i ich porównanie z przyjętymi celami oraz uważa, że stosowane są procedury stopniowego zmniejszania skali podejmowanych działań.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- w odniesieniu do zmniejszania skali działań podejmowanych w ramach MEDIA II należy podjąć działania zmierzające do utworzenia ogólnego planu przyspieszenia procesu zakańczania. Część procesu monitorowania <sup>(10)</sup> powinna ulec dalszej racjonalizacji. Aby rozwiązać utrzymujące się na miejscu trudności, należy rozważyć możliwość przeprowadzania wizyt kontrolnych,
- jako że obecna kontrola ponownie potwierdziła niedociągnięcia administracyjne ujawnione w przeszłości (z wyjątkiem MEDIA II), pociągające za sobą znaczące straty finansowe Wspólnoty, Komisja powinna rozważyć możliwość podjęcia odpowiednich kroków.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- Agencja wykonawcza EACEA po połączeniu przejęła projekty przekazane przez Biuro Pomocy Technicznej Komisji, jak również projekty bezpośrednio przekazane przez Komisję. Na podstawie sporządzonego spisu agencja określi procedury i etapy likwidacji projektów MEDIA II. Zostaną one uzgodnione z dyrektorem generalnym INFOSO nadzorującą działania agencji w zakresie programów MEDIA.
- Od marca 2005 r. Komisja podjęła odpowiednie działania w celu likwidacji programu PIWE. Od tego czasu poczyniono znaczące postępy w tym zakresie. Przewiduje się, że wszystkie działania PIWE zostaną zamknięte przed końcem 2006 r. oraz że możliwe będzie ostateczne zlikwidowanie PIWE i zamknięcie rachunków w 2007 r.

FUNDUSZ GWARANCYJNY DLA DZIAŁAŃ  
ZEWNĘTRZNYCH

11.14. Celem Funduszu Gwarancyjnego dla Działań Zewnętrznych <sup>(11)</sup> (zwanego dalej „Funduszem”), który udziela gwarancji dla pożyczek udzielanych krajom trzecim, jest pokrycie należności wobec wierzycieli Wspólnoty <sup>(12)</sup>, w przypadku gdy beneficjent nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, oraz zapobieganie wysuwaniu bezpośrednich roszczeń wobec budżetu Wspólnoty. DG ECFIN zarządza Funduszem od strony administracyjnej, podczas gdy EBI odpowiada za zarządzanie jego środkami pieniężnymi <sup>(13)</sup>. Na dzień 31 grudnia 2005 r. całkowite zasoby Funduszu (wg danych prowizorycznych) wynosiły 1 323,9 mln euro.

11.15. Trybunał uznał, że w 2005 r. Fundusz Gwarancyjny był zarządzany w sposób zadowalający. W 2005 r. do Funduszu nie skierowano żadnych roszczeń gwarancyjnych.

<sup>(10)</sup> Jak wysyłanie upomnień.

<sup>(11)</sup> Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2728/94 z dnia 31 października 1994 r. (Dz.U. L 293 z 12.11.1994, str. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 2273/2004 z dnia 22 grudnia 2004 r. (Dz.U. L 396 z 31.12.2004, str. 28).

<sup>(12)</sup> Głównie EBI, ale również pożyczki zewnętrzne Euratomu oraz pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej dla państw trzecich.

<sup>(13)</sup> Umowa w sprawie zarządzania pomiędzy EBI i Wspólnotą Europejską, ostatnio zmieniona dnia 28 kwietnia 2002 r. i 8 maja 2002 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## EUROPEJSKA WSPÓLNOTA WĘGLA I STALI W LIKWIDACJI

11.16. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali wygasł 23 lipca 2002 r., a aktywa i pasywa EWWiS zostały przeniesione na Wspólnotę Europejską<sup>(14)</sup>. Celem kontroli Trybunału było uzyskanie wystarczającej pewności co do wiarygodności rachunków i zgodności z zasadami rządzącymi EWWiS w likw.

11.17. W 2005 r. strategia inwestycyjna nie osiągnęła jeszcze celu w zakresie rozkładu zapadalności<sup>(15)</sup> i odnotowano stałą nadwyżkę płynności.

11.18. W 2005 r. DG ECFIN podjęła decyzję o sprzedaży akcji Eurotunnelu wraz z pozostałą częścią długu podrzędnego<sup>(16)</sup> nabytego przy uprzedniej restrukturyzacji. Jednakże sprzedaż tych akcji nastąpiła w okresie, w którym ceny były najniższe w całym roku. Straty wyniosły 34,4 mln euro w przypadku akcji i 4,6 mln euro w przypadku długu podrzędnego.

11.17. W 2004 r. przeprowadzono przegląd docelowej struktury zapadalności w celu jej dostosowania do wytycznych finansowych określonych w decyzji Rady. Wprowadzona w związku z tym korekta polegała na przedłużeniu czasu trwania poprzez zdecydowane przejście z inwestycji krótkoterminowych na długoterminowe.

W kontekście środowiska ogólnie postrzeganego jako charakteryzujące się niskimi stopami procentowymi, należy unikać ryzyka związanego z przeznaczeniem większości portfela na inwestycje długoterminowe przy historycznie najniższym poziomie stóp procentowych oraz ryzyka związanego z nadwyżką płynności. W celu rozwiązania tego problemu opracowano strategię opartą na obiektywnych wskaźnikach i mającą na celu stopniowe inwestycje długoterminowe. Strategia ta jest w trakcie realizacji.

11.18. Komisja podjęła decyzję o sprzedaży aktywów wspomnianych przez Trybunał zgodnie z realizowaną strategią dekapitalizacji. Aktywa te nie spełniały ogólnych kryteriów inwestycyjnych EWWiS, lecz zostały nabyte w związku z byłą restrukturyzacją, nie zaś w wyniku świadomych decyzji inwestycyjnych. Zrealizowana w 2005 r. sprzedaż była zatem ostatnią z całej serii.

Wiosną 2005 r. banki najbardziej zaangażowane w obrót tymi aktywami uznały, że ceny zarówno akcji, jak i niższego poziomu długu podrzędnego zmniejszyłyby się znacznie w związku z kolejną restrukturyzacją. W celu zapewnienia rentowności spółki spodziewana była duża transakcja zamiany długu na kapitał (ang. debt-for-equity swap), która dodatkowo obniżyłaby znacząco cenę akcji. Dlatego rozsądnym rozwiązaniem wydawało się sprzedanie akcji po cenach z kwietnia–czerwca 2005 r. w celu uniknięcia jeszcze większych strat. Jednakże na rynku charakteryzującym się niską płynnością i niewielką liczbą aktywnych uczestników ceny uzależnione są od wydarzeń, a prognozy wysoce niepewne.

Wpływ na rachunek zysków i strat za 2005 r. był ograniczony do 1 mln EUR, ponieważ pozostała część kwoty była objęta rezerwami i korektami wartości.

<sup>(14)</sup> Protokół w sprawie finansowych konsekwencji wygaśnięcia Traktatu EWWiS i Funduszu Badawczego Węgla i Stali (Dz.U. C 80 z 10.3.2001, str. 67).

<sup>(15)</sup> Zapadalność następuje w momencie, gdy spłacona musi zostać część kapitałowa obligacji.

<sup>(16)</sup> Dług podrzędny jest długiem, który jest albo niezabezpieczony, albo ma niski priorytet. Jest podobny do długu podporządkowanego.



## UWAGI TRYBUNAŁU

11.19. Trybunał zauważył zaległość w wysokości 7,7 mln euro dotyczącą projektów badawczych poświęconych węglowi, które oczekują na rozpatrzenie przez Komisję. Miało to negatywne konsekwencje na zarządzanie płynnością. Trybunał wykrył także brak działań następczych w odniesieniu do zobowiązań pozostających do spłaty, w szczególności w zakresie upływu ostatecznego terminu realizacji.

11.20. Nadal występowały niedociągnięcia w dziedzinie informatyki, co więcej, wdrożenie nowego systemu księgowego przewidziane na 2005 r. było znacznie opóźnione i musiało zostać przełożone na 2006 r. To opóźnienie miało duży wpływ na EWWiS w likw. w odniesieniu do automatyzacji i uzgodnień i pociągnęło za sobą opóźnienia w przygotowaniu rozliczeń i niewydajność operacyjną.

11.21. Operacje finansowe EWWiS w likw. są zamykane w poszanowaniu odpowiednich przepisów, w tym wieloletnich wytycznych finansowych, chociaż wykazano pewne niedociągnięcia operacyjne (patrz: pkt 11.17–11.20).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**11.19.** Komisja zaczęła wprowadzać niezbędne środki w celu likwidacji zaległości w zakresie projektów badawczych EWWiS poświęconych węglowi. Zobowiązania, w przypadku których przekroczony został ostateczny termin realizacji, rozliczono przed 6 kwietnia 2006 r.

**11.20.** Zlikwidowano wszystkie, poza jednym, wskazane w przeszłości niedociągnięcia w dziedzinie informatyki. Kwestia pozostała do rozwiązania (system odzyskiwania danych w przypadku awarii — SWIFT) wymaga ustalenia odpowiedniej lokalizacji i wykonania niezbędnych prac w zakresie infrastruktury. Proces ten jest obecnie w trakcie realizacji i zostanie zakończony w 2006 r. Automatyczny system przeciwpożarowy zostanie zainstalowany w nowym miejscu, dokąd przenoszą się właściwe służby w 2006 r.

W przypadku nowego programu rachunkowości wykonawca poważnie zaniżył swoje przewidywania dotyczące zakresu prac niezbędnych do wypełnienia szczególnych wymagań związanych z działalnością bankową. Spowodowało to znaczące dodatkowe obciążenie zadaniami operacyjnymi, jednak nie miało wpływu na poprawność rachunków.

**11.21.** Komisja w dalszym ciągu będzie zarządzać procesem zamykania EWWiS w likwidacji zgodnie z przyjętymi zasadami i, jak wskazano w pkt 11.17. i 11.18., uważa, że nieuzasadnione jest mówienie o niedociągnięciach operacyjnych.





